

Regeringens proposition

1990/91: 149

om radio- och TV-frågor



Prop.
1990/91: 149

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 mars 1991 för de åtgärder eller de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bengt Göransson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen framläggs förslag om en ny reklamfinansierad tredje TV-kanal. Vidare presenteras riktlinjer om Sveriges Radios uppdrag, organisation och finansiering under tiden t.o.m. år 1998. Propositionen har utarbetats under medverkan av en beredningsgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier.

Den marksända televisionen föreslås bli öppnad för reklamfinansierade sändningar. Sådana sändningar skall enligt propositionen förbehållas den nya tredje TV-kanalen. Den skall drivas av ett företag utanför Sveriges Radio-koncernen.

Ändrad lagstiftning föreslås i olika hänseenden. B.l.a. föreslås nya bestämmelser om annonser i televisionen.

Radiolagens krav på opartiskhet och saktighet avses inte gälla för annonser i TV.

Bland övriga förslag märks

- Av en annons skall framgå i vems intresse den sänds,
- Annonser får inte syfta till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden,

- En annons med reklam får inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år.
- Det sändande företaget får inte diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

Regler föreslås om högsta tillåtna annonsvolym och om hur annonser skall få sättas in i sändningarna. Huvudregeln föreslås vara att annonser inte får avbryta program. I viss begränsad omfattning avses dock det sändande företaget ha rätt att avbryta ett program med annonser.

I övrigt föreslås ändringar i bl.a. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

Det nya programföretaget föreslås bli skyldigt att iakttä krav på mångfald och kvalitet i programutbudet.

Företaget föreslås få sändningsrätt i sex år. Sändarnätet föreslås bli utbyggd snabbt så att befolkningstäckningen under koncessionstiden blir likvärdig med den som Sveriges Television har.

Regeringen föreslås bevilja sändningstillstånd efter det att alla intresserade har haft möjlighet att ansöka om tillstånd. Avsikten är att ett koncessionsbeslut skall kunna fattas före utgången av augusti 1991. En bred ägarkrets skall eftersträvas hos företaget.

Sveriges Radios nuvarande avtal med staten föreslås bli förlängda med sex månader till utgången av år 1992. Under våren 1992 läggs en proposition fram inför den nya avtalsperioden, som skall omfatta åren 1993 - 1998. Vissa riktlinjer för den nya avtalsperioden presenteras emellertid redan nu. Bl.a. anges att det i fortsättningen skall finnas ett programföretag för ljudradio och ett för television.

Finansieringen av Sveriges Radios verksamhet föreslås ske huvudsakligen med TV-avgifter. Betalda annonser bör inte förekomma i Sveriges Televisions sändningar. Finansieringen tas upp till prövning inför medelsberäkningen för år 1996. Vissa möjligheter till sponsring av Sveriges Televisions sändningar föreslås.

Förslag läggs fram om höjningar av TV-avgiften. Fr.o.m. den 1 juli 1991 höjs avgiften med 72 kr. till 1 236 kr. per år, eller till 309 kr. per tremånadersperiod. Fr.o.m. den 1 januari 1992 höjs avgiften med ytterligare 84 kr. till 1 320 kr. per år, eller till 330 kr. för tre månader.

I propositionen aviseras utredningar om huvudmannaskap och finansiering av sändarnätet för rundradio, om myndighetsorganisationen på rundradioområdet samt om de tekniska förutsättningarna för utökade sändningar av ljudradio och TV.

1 Förslag till

Lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)¹

dels att nuvarande 7-11 §§ skall betecknas 17 och 19-22 §§,

dels att 1, 5 och 6 §§ samt de nya 17, 19 och 22 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas elva nya paragrafer, 7-16 och 18 §§, av följande lydelse samt närmast före 1, 2, 5 och de nya 8, 16, 17 och 19-21 §§ rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Definitioner

1 §

I denna lag förstås med

r a d i o s ä n d n i n g: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare,

r u n d r a d i o s ä n d n i n g: radiosändning som är avsedd att tas emot 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 att lyssna på eller se sändningen,

t r å d s ä n d n i n g: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare,

s ä n d a r e: anordning för radiosändning (radiosändare) eller trådsändning (trådsändare),

m o t t a g a r e: anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning,

I denna lag förstås med

r a d i o s ä n d n i n g: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare,

r u n d r a d i o s ä n d n i n g: radiosändning som är avsedd att tas emot 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 att lyssna på eller se sändningen,

t r å d s ä n d n i n g: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare,

s ä n d a r e: anordning för radiosändning (radiosändare) eller trådsändning (trådsändare),

m o t t a g a r e: anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning,

¹ Lagen omtryckt 1986:1209.

r a d i o p r o g r a m: radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

r a d i o p r o g r a m: radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

r e k l a m: ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nytighet,

a n n o n s t i d i t e l e v i s i o n e n: sändningstid i televisionen som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att den som sänder under den angivna tiden i huvudsak gör detta på uppdrag av andra.

Innehav och användning av radiosändare och mottagare

Programföretags sändningsrätt m.m.

5 §

För rätt att här i landet sända radioprogram i rundradiosändning krävs tillstånd av regeringen.

För rätt att här i landet sända radioprogram i trådsändning krävs tillstånd av regeringen, om sändningen sker till bostäder och når fler än 100 bostäder.

Tillstånd ges för viss tid.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i sändning som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta bestämmelserna i 6 § och 7 § andra stycket.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i en sändning som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta föreskrifterna i 6 och 7 §§ samt 17 § andra stycket. I fråga om vad som sänds under annonsid i televisionen skall programföretaget också iaktta föreskrifterna i 8-15 §§.

6 §

Programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket skall utövas opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen.

Nuvarande lydelse

Programföretag skall i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

För programföretag skall i övrigt gälla vad som föreskrivs i avtal mellan regeringen och företaget. I sådant avtal får som villkor för rätt att sända radioprogram på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket tas in

1. föreskrift om skyldighet att sända beriktigande och genmäle,
2. föreskrift till skydd för enskilds privatliv,
3. föreskrift om förbud mot kommersiell reklam och mot program som bekostas av annan än programföretag,

4. föreskrift om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och

5. föreskrift om skyldighet att sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

Programföretaget får inte i programverksamheten mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse. Programföretaget får dock i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

Programverksamheten skall som helhet präglas av det demokratiska statsskicket grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Föreskrifterna i första och andra styckena gäller inte vad som sänds under annonstid i televisionen eller annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV.

7 §

Övriga villkor för programföretagets sändningsrätt skall tas in i ett avtal mellan regeringen och företaget. I detta avtal får det bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. sända genmälen och beriktiganden,
2. i programverksamheten respektera den enskildes privatliv,
3. sända ett mångsidigt programutbud,

4. ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen,

5. på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och

6. sända redogörelse som avses i 17 § andra stycket.

I avtalet får det också bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis,

2. endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning, och att

3. om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

Annonser som sänds under annonstid i televisionen

8 §

Under annonstid i televisionen får det endast förekomma

1. reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända,

2. programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet, och

3. programglinor.

9 §

Av en annons som sänds under annonstid i televisionen skall framgå i vems intresse sändningen sker.

I annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag får det inte uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer.

10 §

Annonser som sänds under annonstid i televisionen får inte syfta till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

11 §

En annons med reklam som sänds under annonstid i televisionen får inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år.

I annonser med reklam får det inte uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

12 §

Programföretaget får inte diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

13 §

Av en programtjänsts sändningstid per dygn får högst tio procent avse annonser under annonstid i televisionen. Denna andel beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och kl. 24.00.

Inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslag får annonser förekomma under högst åttio minuter eller, i rena undantagsfall, tio minuter.

I avtalet mellan regeringen och programföretaget får det bestämmas att högsta tillåtna sändningstiden för annonser under annonstid i televisionen skall vara kortare än vad som föreskrivs i första och andra styckena.

14 §

Annonstiden i televisionen vid ett givet tillfälle får inte undersiga en minut, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen har frånräknats.

15 §

Annonser under annonstid i televisionen skall sättas in mellan programmen. Annonser med reklam får dock inte förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Utan hinder av första stycket första meningen får annonser avbryta ett program, om de sätts in

1. i pauser i sportprogram, där det förekommer längre pauser, eller i pauser i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken,

2. mellan delar i program, som består av olika avslutade delar och där varje del som föregås eller följs av annonser varar minst 20 minuter; annonser med reklam får dock inte förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter en del av programmet som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV

16 §

Vad som föreskrivs i 8-15 §§ gäller inte annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV.

Radionämndens granskning

17 §

Radionämnden granskar om programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket har utövats i enlighet med 6 § och avtalet mellan regeringen och företaget. Regeringen meddelar närmare bestämmelser om radionämndens verksamhet.

Radionämnden övervakar genom granskning i efterhand om ett programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket utövas i enlighet med denna lag och avtalet mellan regeringen och företaget.

Om det föreskrivs i avtal mellan regeringen och programföretag skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i denna lag eller i avtalet mellan regeringen och företaget.

Om det har bestämts i avtalet mellan regeringen och programföretaget, skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i denna lag eller i avtalet mellan regeringen och företaget.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om radionämndens verksamhet.

18 §

Et programföretag skall på uppmaning av radionämnden tillstålla nämnden en sådan upplagning av ett program som avses i 10 § första stycket radioansvarighetslagen (1966:756). Om programföretaget inte råttar sig efter en sådan upplagning, får nämnden förelägga vite.

Förbud mot censuringripanden

19 §

Myndigheter och andra allmänna organ får inte i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radiosändningars innehåll och ej heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Detsamma gäller i fråga om trådsändningar.

I fråga om trådsändningar för offentlig förevisning av filmer och videogram gäller dock sådant förbud som avses i första stycket endast om

1. sändningen är en vidare-sändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller

2. sändningen är en egen-sändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

I fråga om trådsändningar för visning av filmer och videogram vid allmän sammankomst eller offentlig utställning gäller dock sådant förbud som avses i första stycket endast om

1. sändningen är en vidare-sändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller

2. sändningen är en egen-sändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

Med vidareändring och egensändning förstås i denna paragraf det-
samma som i lagen om lokala kabelsändningar.

Bestämmelserna i första och andra styckena hindrar inte
förhandsgranskning eller sändningsförbud i fråga om bild som återger
Sverige eller del därav och som innehåller upplysning av betydelse för
rikets försvar.

I fråga om andra trådsändningar
för *offentlig förevisning* av filmer
och videogram än sådana som av-
ses i andra stycket gäller föreskrif-
terna i *förordningen (1959:348)*
med särskilda bestämmelser om bio-
grafföreställningar m.m.

I fråga om andra trådsändningar
för *visning* av filmer och video-
gram vid *allmän sammankomst el-
ler offentlig tillställning* än sådana
som avses i andra stycket gäller fö-
reskrifterna i *lagen (1990:886) om*
granskning och kontroll av filmer
och videogram.

I fråga om marknadsföring gäller
föreskrifterna i *marknadsföringsla-
gen (1975:1418)*, *lagen (1978:763)*
med vissa bestämmelser om
marknadsföring av *alkoholdrycker*,
lagen (1978:764) med vissa bestä-
mmelser om marknadsföring av to-
baksvaror och *produkt säkerhetsla-
gen (1988:1604).*

*Anmälan om överlåtelse av tele-
visionsmottagare*

Straff m.m.

22 §

Till böter dömes den som

1. underlåter att fullgöra anmäl-
ningsskyldighet som avses i 9 §
första eller andra stycket, eller

2. uppsåtligen eller av oaktsam-
het lämnar ofullständig eller orik-
tig uppgift i anmälan som avses i
9 § första eller andra stycket, om ej
gärningen är belagd med straff i
brottsbalken.

Till böter dömes den som

1. underlåter att fullgöra anmäl-
ningsskyldighet som avses i 20 §
första eller andra stycket, eller

2. uppsåtligen eller av oaktsam-
het lämnar ofullständig eller orik-
tig uppgift i anmälan som avses i
20 § första eller andra stycket, om
ej gärningen är belagd med straff i
brottsbalken.

Nuvarande lydelse

Till böter, högst femhundra kronor, dömes den som bryter mot föreskrifterna i 3 § andra stycket eller 3 a § första eller andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 9 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Föreslagen lydelse

Till böter, högst femhundra kronor, dömes den som bryter mot föreskrifterna i 3 § andra stycket eller 3 a § första eller andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2 Förslag till

Prop. 1990/91:149

Lag om ändring i lagen (1989:41) om TV-avgift

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1989:41) om TV-avgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

7 §¹

TV-avgiften är / 164 kronor för ett år. Den skall betalas i fyra poster om 291 kronor.

TV-avgiften är / 236 kronor för ett år. Den skall betalas i fyra poster om 309 kronor.

Varje post avser en avgiftsperiod om tre månader och skall betalas senast sista vardagen före avgiftsperiodens början.

För innehav av TV-mottagare under tiden före den första avgiftsperioden skall TV-avgift betalas med så stort belopp i förhållande till årsavgiften som motsvarar innehavstiden. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Senaste lydelse 1990:475.

3 Förslag till

Prop. 1990/91:149

Lag om ändring i lagen (1989:41) om TV-avgift

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1989:41) om TV- avgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

TV-avgiften är / 164 kronor för ett år. Den skall betalas i fyra poster om 291 kronor.

TV-avgiften är / 320 kronor för ett år. Den skall betalas i fyra poster om 330 kronor.

Varje post avser en avgiftsperiod om tre månader och skall betalas senast sista vardagen före avgiftsperiodens början.

För innehav av TV-mottagare under tiden före den första avgiftsperioden skall TV-avgift betalas med så stort belopp i förhållande till årsavgiften som motsvarar innehavstiden. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Senaste lydelse 1990:475.

4 Förslag till

Prop. 1990/91:149

Lag om ändring i närradiolagen (1982:459)

Härigenom föreskrivs att 9 § närradiolagen (1982:459) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

För närradio gäller inte 6 och 7 §§ radiolagen (1966:755).

För närradio gäller inte 6-18 §§ radiolagen (1966:755).

Dena lag träder i kraft den 1 juli 1991.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar

Prop. 1990/91:149

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1981:508) om radiotidningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

För radiotidningar gäller inte 6
och 7 §§ radiolagen (1966:755).

För radiotidningar gäller inte 6-
18 §§ radiolagen (1966:755).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Senaste lydelse 1983:495.

6 Förslag till

Prop. 1990/91:149

Lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

För lokala kabelsändningar gäller inte 6 och 7 §§ radiolagen (1966:755).

För lokala kabelsändningar gäller inte 6-18 §§ radiolagen (1966:755).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Lagen omtryckt 1985:1056.

Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

Härigenom föreskrivs att det i radioansvarighetslagen (1966:756) skall införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**2 a §*

Utan hinder av denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror eller vid marknadsföring till barn.

2 b §

Vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen om att gärningar inte skall anses som tryckfrihetsbrott, därför att de begås genom meddelanden där det brottsliga är dolt, gäller också i fråga om

- 1. reklamfinansierad television,*
- 2. sökbar text-TV.*

Vad som i den i första stycket angivna föreskriften sägs om tryckfrihetsbrott skall därvid i stället avse yttrandefrihetsbrott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Härigenom föreskrivs att 22 a § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*22 a §¹

Har företag som avses i 22 § första stycket rätt att i utsändning återgiva verk, må företaget för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i program upptaga verket på anordning genom vilken det kan återgivas. Har sådan upptagning dokumentariskt värde, må den bevaras i arkiv som avses i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Upptagning som avses i första stycket får utnyttjas endast för bevisändamål, om ej annat följer av 22 c §.

Har företag som avses i 22 § första stycket rätt att i utsändning återge verk, får företaget också ta upp verket på en anordning genom vilken det kan återges, om detta sker

1. för att säkerställa framtida bevisning om utsändningens innehåll eller

2. för att det behövs för att en statlig myndighet skall kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller att i efterhand utöva tillsyn över utsändningsverksamheten.

Har sådan upptagning som avses i första stycket dokumentariskt värde, får den bevaras i arkiv som avses i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Upptagning som avses i första stycket får utnyttjas endast för ändamål som anges där, om ej annat följer av 22 c §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. Den skall tillämpas även på verk som har kommit till före ikraftträdandet. Vad som föreskrivs om verk gäller också framföranden som avses i 45 §.

¹ Införd genom 1978:488.

Lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

Häri genom föreskrivs att 2 § lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *ej får företagas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Föreslagen lydelse

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet *iakttas* vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte får företas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholdryck får inte användas kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Vid marknadsföring av spritdryck, vin eller starköl får ej användas kommersiell annons i periodisk skrift eller annan skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift. Detta gäller dock ej i fråga om skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för sådan dryck.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Förestagen lydelse*

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *ej* får *företagas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte* får *företas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Vid marknadsföring av tobaksvara får inte användas kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Hellström, Johansson, Lindqvist, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Göransson

Proposition om radio- och TV-frågor

1 Inledning

Frågan om reklamfinansiering av svensk marksänd television behandlades under år 1989 av en särskild utredare, statssekreteraren i utbildningsdepartementet Sverker Gustavsson. Utredaren bedrev sitt arbete under benämningen TV-utredningen (U 1989:04) och överlämnade i september det året betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken.

Televisionen har också varit föremål för annat utredningsarbete som rör sändningars finansiering.

Frågan om ändrad lagstiftning på grund av reklamfinansierade TV-sändningar har utretts av radiolagsutredningen (U 1985:05) - särskild utredare: justitieombudsmannen Jan Pennlöv. Genom tilläggsdirektiv den 3 maj 1989 (dir. 1989:21) uppdrog regeringen åt denna utredning att föreslå den lagstiftning som kunde bli aktuell med anledning av TV-utredningens arbete. Radiolagsutredningen överlämnade i februari 1990 delbetänkandet (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV.

Vidare har en sakkunnig i utbildningsdepartementet som jag förordnat, direktören Leif Larson, utrett vissa frågor om sponsring i Sveriges Radio-koncernens program. Den sakkunnige överlämnade i oktober 1989 rapporten (Ds 1989:65) Sponsring m.m. av Sveriges Radios program.

TV-utredningens betänkande och rapporten om sponsring har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena har offentliggjorts i promemorian (Ds 1990:27) Remissyttrandena över TV-politiken, betänkande av TV-utredningen, och Sponsring m.m. av Sveriges Radios program, rapport av en särskild utredare.

Även radiolagsutredningens delbetänkande har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens lagförslag som bi-

laga 1 samt en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 2*.

För det fortsatta beredningsarbetet i TV-reklamfrågan och vissa andra radio- och TV-politiska frågor beslutade regeringen den 6 december 1990 att tillsätta en särskild beredningsgrupp under ordförandeskap av Sverker Gustavsson. Från riksdagspartierna medverkar i gruppen riksdagsledamöterna Anders Björck (m), Åke Gustavsson (s), Bo Hammar (v), Jan Hyttring (c), Kaj Nilsson (mp), Catarina Rönnung (s), Ingrid Sundberg (m) och Jan-Erik Wikström (fp). Gruppen kallas radio- och TV-beredningen.

Beredningens arbete har hittills huvudsakligen gällt TV-reklamfrågan. Enligt vad jag har inhämtat anser en majoritet av gruppens ledamöter att rätten att bedriva reklamfinansierade sändningar bör förbehållas en ny tredje TV-kanal, som ett företag som står utanför Sveriges Radio-koncernen bör svara för. Detta är även min uppfattning. Jag finner det därför motiverat att regeringen nu behandlar TV-reklamfrågan från denna utgångspunkt. I sammanhanget tar jag också upp vissa andra radio- och TV-frågor.

I fortsättningen tecknar jag först en bakgrund (avsnitt 2) till dagens situation. Mina överväganden och förslag redovisas i avsnitten 3-8 under följande huvudrubriker:

- Vissa huvudprinciper i mina förslag (avsnitt 3),
- Lagstiftningsfrågor med tanke på i första hand reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet (avsnitt 4),
- Ett reklamfinansierat TV-företag (avsnitt 5),
- Riktlinjer för Sveriges Radio-koncernen (avsnitt 6),
- Vissa utredningar (avsnitt 7),
- Medelsberäkningar m.m. (avsnitt 8).

Vid beredningen av detta ärende har jag samrått med cheferna för justitie-, social-, kommunikations- och finansdepartementen samt statsråden Åsbrink och Wallström.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 februari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över vissa lagförslag som upprättats inom utbildningsdepartementet, bl.a. ett förslag till lag om annonser i televisionen. De till lagrådet remitterade lagförslagen hör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Lagrådet har yttrat sig över förslagen den 5 mars 1991. Lagrådets yttrande hör fogas till protokollet som *bilaga 4*.

Lagrådet kritiserar det förhållandet att de remitterade förslagen byggs på den hittills tillämpade ordningen enligt vilken det - förutom reglerna i radiolagen (1966:755) - finns ett avtal mellan staten och varje programföretag, som reglerar det materiella innehållet i företagets sändningar. Enligt lagrådet saknar yttrandefrihetsbegränsningar genom avtal, vare sig de medges i lag eller ej, stöd i regeringsformen.

Lagrådsremissens avsnitt 3 motsvaras i propositionen av avsnitt 4. Jag tar ställning till lagrådets synpunkter på olika ställen där (se främst avsnitten 4.1.1, 4.2.3, 4.4.1, 4.4.4, 4.5.2, 4.9.2 och 4.9.3).

Prop. 1990/91:149

2 Bakgrund

2.1 Den internationella utvecklingen

Fram till början av 1980-talet förekom endast *marksändningar* för att distribuera TV-program till allmänheten i Europa. En marksänd TV-signals räckvidd är som mest ca 70 km. Utanför det sändande landet kan därför signalen tas emot endast i vissa gränstrakter.

På grund av den begränsade tillgången på radiofrekvenser är det inte möjligt att medge fri etablering av marksändande TV-företag. I de flesta länder har ett enda eller några få företag tillstånd att bedriva rikstäckande TV-sändningar till allmänheten. I Europa har staterna sedan gammalt fastställt långtgående förpliktelser för de företag som fått tillstånd att sända.

Mot bakgrund av de olika nationella förutsättningarna har varje land utformat sin egen radio- och TV-politik. Målen för verksamheten skiftar mellan olika länder, men oftast har det funnits en strävan att uppnå goda mottagningsmöjligheter för alla, objektivitet i nyhetsrapporteringen, publicistiskt oberoende för programföretagen, mångfald och kvalitet i programmen, tonvikt på nationell programproduktion och ett på det egna landet inriktat ämnesval. Konkurrensen mellan olika programföretag var tidigare i allmänhet liten eller obefintlig.

En kombination av mottagaravgifter och reklam har varit det vanligaste sättet att finansiera radion och televisionen i Västeuropa. Endast ett fåtal länder har förlitat sig helt och hållet på det ena eller andra av dessa finansieringssätt.

I de länder där det är tillåtet för TV-företag att finansiera sändningar med reklam, gäller i allmänhet noggranna regler för reklamslagets innehåll, omfattning och inplacering.

Användningen av *satelliter* för att sända TV-program till allmänheten har givit publiken och annonsörerna alternativ till de marksända kanalerna.

En telesatellit förstärker en radiosignal från en sändare på jorden och sänder den tillbaka till jorden. I princip kan satellitens signal tas emot inom ett mycket stort område.

Telesatelliter kan delas in efter sin tekniska beskaffenhet eller sitt användningsområde. Någon klar och allmänt vedertagen indelningsgrund finns inte, utan olika indelningar används för skilda ändamål.

Den internationella telekonventionen och det till konventionen hörande s.k. radioreglementet innehåller föreskrifter om tilldelning av radiofrekvenser för olika ändamål, bl.a. hur radiofrekvensspektrum får användas för olika slags satellittjänster. I detta avseende skiljer man mel-

lan bl.a. fast satellittrafik, "Fixed-Satellite Service", och satellit-rundradio, "Broadcasting-Satellite Service".

Fast satellittrafik betyder satellittrafik mellan markstationer på bestämda platser. Som fast satellittrafik räknas också alla sändningar till satelliter.

Med satellitrundradio förstås att det från satelliter sänds program som är avsedda att tas emot direkt av en större allmänhet. Med direkt mottagning avses både individuell mottagning och mottagning via centralantennanläggningar.

I radioreglementet finns bestämmelser som reserverar vissa frekvensband för fast satellittrafik och andra för satellitrundradio. Det finns också regler om vilka procedurer som skall följas då någon avser att börja utnyttja en satellit för ett visst ändamål.

Det har emellertid visat sig att satellitanvändningen inte alltid sker på det sätt som varit avsikten vid frekvensplaneringen.

I Europa startade försök med att sända TV-program via satellit till kabelnät i början av 1980-talet. Fram till år 1988 användes uteslutande s.k. kommunikationssatelliter som sänder med låg effekt över stora områden och använder frekvenser för fast satellittrafik. I huvudsak tillhörde dessa satelliter den internationella telesatellitorganisationen Intelsat eller dess europeiska motsvarighet Eutelsat.

I slutet av år 1988 uppsändes Europas första s.k. direktsändande satellit eller rundradiosatellit. Sådana satelliter sänder med hög effekt på frekvenser som är avsatta för satellitrundradio. Täckningsområdet skall vara avpassat för ett visst land eller en viss grupp av länder. Sedan normerna för direktsändande satelliter fastställdes har emellertid den tekniska utvecklingen på mottagarsidan gjort att mottagning med god kvalitet kan ske i betydligt större områden än man ursprungligen trodde.

Under våren 1989 togs den första s.k. medeffektsatelliten i bruk för sändningar till Europa. Denna satellit, Astra, ägs av ett privat konsortium i Luxemburg. En medeffektsatellit använder frekvenser för fast satellittrafik. Den har emellertid högre sändareffekt än de äldre kommunikationssatelliterna och dess ändamål är främst att distribuera TV till hushållen. Numera har också Intelsat och Eutelsat sänt upp medeffektsatelliter.

För närvarande utsänds ett 80-tal programkanaler från satellit över Europa.

Några nationella TV-företag använder satellit för att mata marksändare eller för att nå landsmän i andra länder. Dessa sändningar kan också tas emot i kabelnät eller med hjälp av särskilda satellitmottagare. Exempel på sådana kanaler är den sovjetiska televisionen och de italienska RAI 1 och 2. Sveriges Televisions sändningar sänds ut via satellit till kabelnät i Norge.

Den franskspråkiga satellitkanalen TV 5 består av program från nationella TV-företag i Frankrike, Belgien, Schweiz och Kanada. Det brittiska BBC sänder ut en "satellitversion" av företagets två marksända kanaler. Det statliga amerikanska Worldnet sänder informationsprogram av olika slag.

De kommersiella TV-företagens programkanaler är dels inriktade på allmän underhållning, dels specialkanaler.

Av de allmänna underhållningskanalerna vänder sig numera de flesta till ett visst land eller språkområde. De tidigare försöken att vinna publik i stora delar i Europa med ett allmänt inriktat engelskspråkigt programutbud verkar så gott som ha övergivits. Programmen är genomgående reklamfinansierade.

Specialkanalerna har en inriktning mot ett visst slag av program, t.ex. nyheter, sport, långfilmer, djur och natur, barnprogram eller pop-musik. Vissa av kanalerna innehåller reklam, medan andra helt finansieras med abonnemangsvgifter ("betal-TV"). Även för vissa av specialkanalerna märks en tendens att välja inriktning mot bestämda språkområden.

Under de år som satellitsändningar av TV-program förekommit har flera programföretag upphört med verksamheten eller uppgått i andra företag. Det verkar rimligt att anta att det även i fortsättningen kommer att ske strukturförändringar inom branschen.

För *de mottagande länderna* har satellitsändningarna inneburit att de nationella TV-företagen fått konkurrens av företag som kan arbeta helt på kommersiella villkor. Dessa företag behöver inte ta några kulturpolitiskt betingade hänsyn i sitt programval och de lyder inte under sådana restriktioner i fråga om reklam eller programinnehåll i övrigt som gäller för de flesta marksändande TV-företag.

Ett enskilt land har begränsade möjligheter att påverka vad som tas emot från en satellit. Insikten om detta har efter hand blivit alltmer utbredd i Europa. Den nya situationen har därför resulterat i att staterna gått samman om vissa gemensamma regler om TV-sändningar till allmänheten. Två olika instrument har arbetats fram.

Europarådet öppnade i maj 1989 för undertecknande en europeisk konvention om gränsöverskridande television. I oktober samma år beslutade Europeiska gemenskapen (EG) ett s.k. direktiv till medlemsstaterna med vissa föreskrifter om TV-sändningar.

De båda instrumenten har stora likheter. Det ansvariga landet blir skyldigt att se till att sändningarna uppfyller vissa minimikrav. I gengäld skall de länder där sändningarna tas emot inte hindra vidare-sändning av program som uppfyller kraven. Minimireglerna gäller bl.a. förekomst av våldsinslag, pornografi och rashets i programmen, skydd för barn och ungdom, rätt till beriktigande av uppgifter, andel europeiska program samt reklam och sponsring.

Europarådets konvention träder i kraft när sju stater har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av den, vilket ännu inte har skett. Eventuella tvister om innebörden av reglerna skall i första hand lösas genom överläggningar mellan berörda stater. I sista hand kan det bli aktuellt med skiljedom. En ständig kommitté med representanter för konventionsstaterna skall hjälpa till vid tolkningen av bestämmelserna och med att lösa tvister.

EGs direktiv skall vara genomfört i medlemsländerna senast i oktober 1991. Eventuella tvister om tillämpningen kan avgöras av EGs domstol.

Radiolagsutredningen har fått i uppdrag att belysa konsekvenserna av ett svenskt tillträde till TV-konventionen och lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs för att detta skall kunna ske.

2.2 Marksänd ljudradio och television i Sverige

Rundradioverksamheten i Sverige bedrivs i huvudsak inom ramen för ett dominerande företag, *Sveriges Radio*, som har långtgående förpliktelser att verka i allmänhetens tjänst.

Sedan slutet av 1970-talet utgör Sveriges Radio en koncern med Sveriges Radio AB som moderbolag samt som dotterbolag bl.a. Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Det är dessa dotterbolag som svarar för sändningarnas innehåll och som därmed är programföretag i den mening som radiolagen (1966:755, omtryckt 1986:1209) avser. För upphörden av TV-avgifter finns dessutom dotterbolaget Radiotjänst i Kiruna AB.

Aktierna i Sveriges Radio AB ägs av organisationer och företag inom folkrörelsesektorn (60 %), näringslivet (20 %) och pressen (20 %). Regeringen utser ordförande och ytterligare sex ledamöter i bolagets styrelse, medan fem ledamöter utses av bolagsstämman.

Inom Sveriges Radio-koncernen har moderbolaget det övergripande ansvaret för allt utom själva programverksamheten. Moderbolaget utser dotterbolagens styrelser. Det är också moderbolaget som för koncernens räkning avger anslagsframställning till regeringen och fördelar de av staten tilldelade medlen mellan bolagen inom koncernen.

Sändningarna av Sveriges Radio-koncernens programföretag distribueras av televerket. Programmen kan i princip tas emot i alla befolkade delar av vårt land. Det finns två rikstäckande sändarnät för TV och fyra rikstäckande sändarnät för ljudradio inom FM-bandet. Vissa ljudradiosändningar sänds också från AM-sändare.

Lagstadgade krav gäller om att rätten att sända skall utövas opartiskt och sakligt och om att programverksamheten skall präglas av demokratiska värderingar. I avtal mellan staten och de olika programföretagen finns bestämmelser om att företagen skall sända ett mångsidigt programutbud av god kvalitet. Varje programföretag bestämmer ensamt vad som skall förekomma i företagets sändningar. Radionämnden prövar genom efterhandsgranskning om programföretagen har iakttagit de regler som gäller för verksamheten.

Enligt avtalen med staten får inte programföretagen i sändningarna medge kommersiell reklam mot vederlag. Restriktioner gäller också mot att sända sponsrade program.

Sveriges Radios och televerkets drifts- och investeringsutgifter för den allmänna programverksamheten bekostas med TV-avgiftsmedel. Även radionämndens verksamhet bekostas på detta sätt. Utlandspro-

grammen i Sveriges Riksradio betalas dock över statsbudgeten under utrikesdepartementets huvudtitel. Över statsbudgeten betalas också Sveriges Radio-koncernens och televerkets kostnader för utsändning av en svensk TV-kanal i södra Finland.

TV-avgiftens storlek bestäms av riksdagen. Fr.o.m. den 1 juli 1990 är den årliga avgiften för att inneha en TV-mottagare 1 164 kr.

Riksdagen bestämmer också medelstillelningen till Sveriges Radio, televerket och radionämnden. För Sveriges Radios kostnadskompensation tillämpas ett särskilt index.

Vid sidan av Sveriges Radio-koncernens sändningar förekommer viss annan radio- och trådsändningsverksamhet. Det är fråga om antingen sändningar till allmänheten inom begränsade områden eller sändningar som riktar sig till speciella grupper.

Med *närradio* avses rundradiosändningar med begränsad räckvidd av ljudradioprogram. Närradion är ett språkrör för det lokala ideella föreningslivet. Varje sändningsberättigad sammanslutning kan i närradion ge uttryck för sitt budskap. Kommersiell reklam och sponsrade program får inte förekomma i sändningarna. Närradionämnden prövar frågor om tillstånd att sända närradio och har tillsyn över verksamheten.

Den 1 juli 1990 pågick närradiosändningar i 158 sändarområden. 2 290 sammanslutningar hade sändningstillstånd.

Med *radiotidningar* avses radioprogram för synskadade som innehåller material ur dagstidningar. Programmen sänds ut nattetid över FM-nätet och spelas in automatiskt hos de synskadade.

Tillstånd för sändning av en radiotidning ges till ägaren av den nyhetstidning som skall vara förlaga till radiotidningen. Sändning av annonsmaterial får ske endast om ljudet är förvrängt eller innehållet kodat.

I augusti 1990 utsändes 31 dagstidningar som radiotidningar. För verksamheten utgår ett särskilt statligt bidrag. Bidragsmedlen fördelas av taltidningsnämnden, som också meddelar tillstånd att sända radiotidningar.

Sedan år 1986 pågår en försöksverksamhet med utsändning i Storstockholmsområdet av en *finländsk TV-kanal* från Nacka-sändaren. Sändningarna är avsedda för de ca 40 000 finsktalande hushåll som finns i området.

TV-sändningarna skall bestå av vidareända program som samtidigt sänds eller kort tid dessförinnan har sänts ut i Finland av Finlands nationella rundradioföretag, Oy Yleisradio Ab. Kommersiell reklam får inte förekomma i sändningarna.

Regeringen har givit Sverigefinska Riksförbundet tillstånd att bedriva vidareändningsverksamheten. Svenska staten betalar de sändningstekniska kostnaderna och ger bidrag till riksförbundet för dess kostnader. I de program som vidareänds ingår av upphovsrättsliga skäl inte utländska filmer, serier m.m.

I årets budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 10 s. 351) har regeringen föreslagit att den särskilda lag som finns för verksamheten skall fortsätta att gälla till utgången av år 1992.

Efter förslag av regeringen i prop. 1990/91:25 har riksdagen (1990/91 KrU:9, rskr. 98) beslutat att programmen också skall distribueras i kabel på ett 20-tal orter, där det finns många finsktalande.

Utbyggnaden av *kabelnät* med större kapacitet för mottagning av TV-program satte igång i Sverige i och med att vissa europeiska TV-företag började använda satelliter för sändningar till allmänheten.

Enligt uppgifter från kabelnämnden kunde den 1 januari 1991 ca 1 500 000 bostäder nås av satellitsändningar. Siffran motsvarar ca 45 % av landets hushåll.

Vid sidan av de större kabelnäten finns sådana nät som omfattar högst 100 bostäder. Antalet hushåll som är anslutna till sådana nät eller till anläggningar för individuell mottagning av satellitsändningar kan uppskattas till några hundra tusen.

Verksamheten med sådana kabelsändningar som inte innebär vidare-sändning av sändningar från satelliter, s.k. egensändningar, har utvecklats långsamt. Det finns för närvarande lokala kabelsändarföretag på 19 orter. Dessutom har möjligheten att upplåta kanaler för egensändningar utnyttjats i ett 50-tal fall. De upplåtna kanalerna används mest för att sända rullande textinformation, s.k. kabeltext. Program av annat slag förekommer i blygsam omfattning.

Kabellagstiftningen bygger på att det krävs tillstånd av kabelnämnden för att vidare-sända programkanaler från satelliter samt för egensändningar eller upplåtelse av kanalutrymme för sådana sändningar i kabelnät som når fler än 100 bostäder.

Kravet på tillstånd gäller emellertid inte för vidare-sändning av rundradiosändningar. Enligt ett beslut av kabelnämnden i februari 1989 skall medeleffektsatelliten Astra vid tillämpningen av kabellagen behandlas som en rundradiosatellit. I ett beslut den 29 november 1990 har nämnden gjort samma bedömning av bl.a. satelliterna Eutelsat II, Horisont och Tele-X. Den praktiska följden av nämndens beslut är att ett stort antal satellitsända program numera kan vidare-sändas i kabelnät utan krav på tillstånd.

Radiolagsutredningen har i uppdrag att föreslå en kabelsändningslagstiftning som är så utformad att regler för vidare-sändning av satellitprogram förblir effektiva oavsett från vilken kategori av satelliter programmen sänds ut.

2.3 TV-utredningen

I TV-utredningens betänkande (SOU 1989:73) TV-politiken presenteras tre huvudalternativ för hur reklamfinansiering av svensk television skulle kunna anordnas. Samtliga förutsätter att de reklamfinansierade programmen sänds ut i ett rikstäckande nät från marksändare och uppfyller i demokratisk ordning fastställda krav på kvalitet och omväxling.

Det första alternativet innebär att reklamsändningar inleds av Sveriges Television. Reklaminslag kan sändas i den ena av företagets två kanaler eller i båda.

Enligt det andra alternativet delas Sveriges Television upp i två företag, ett för varje kanal. Det ena företaget lämnar Sveriges Radio-koncernen och sänder helt reklamfinansierade program, medan det andra stannar kvar i koncernen och sänder avgiftsfinansierade program utan reklam.

Utredningens tredje alternativ innebär att ett fristående programföretag sänder TV-program med reklam i en nyupprättad rikstäckande tredje kanal. Sveriges Television fortsätter sina avgiftsfinansierade sändningar utan reklam i två kanaler.

I det alternativ där reklaminslagen skulle förekomma i Sveriges Televisions sändningar förutsätts ingen ändring av nu gällande programregler bortsett från att förbudet mot att medge kommersiell reklam mot vederlag upphävs och att det klargörs att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall gälla för reklaminslagen.

I de båda alternativ där reklamsändningarna skall skötas av ett företag utanför Sveriges Radio-koncernen föreslås att kraven på programverksamheten i mycket skall överensstämma med vad som i dag gäller för Sveriges Television. Ett reklamfinansierat TV-företag bör emellertid inte åläggas långtgående förpliktelser när det gäller att t.ex. tillgodose olika minoritetsintressen eller fullgöra folkbildningsuppgifter.

Enligt utredningen bör kretsen av ägare till ett fristående TV-företag ha sådan sammansättning att ingen åsiktsriktning kan dominera. Det är en fördel om ägarna kan hämtas från olika områden i samhället.

Ett fristående TV-företag bör få sitt sändningstillstånd för en begränsad tidsperiod. Utredningen anger sex till åtta år som en lämplig första avtalsperiod.

Reklaminslagens innehåll avses vara underkastat gällande marknadsföringslagstiftning. Särskilda regler föreslås emellertid för reklam till barn och för viss åsiktsreklam.

En helt reklamfinansierad TV-kanal föreslås få sända högst sex minuter reklam per timme. Reklaminslagen bör i första hand placeras i block mellan programmen men det bör under vissa förutsättningar vara tillåtet att avbryta program med reklam.

Om Sveriges Television skulle få sända betald reklam kan reklam mängden vara mindre, kanske tre minuter i timmen. Det finns då enligt utredningen inte anledning att frångå principen att reklaminslagen skall placeras mellan programmen.

2.4 Radiolagsutredningen

I delbetänkandet (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV har radiolagsutredningen behandlat vissa av de lagstiftningsfrågor som föranleds av TV-utredningens betänkande.

En särskild lag om annonser i televisionen föreslås. I lagen, som skall gälla för ett programföretag som sänder reklam mot vederlag, regleras vad som får förekomma i annonser, annonsvolymen och hur an-

nonser får sättas in i sändningarna. Särskilda restriktioner för reklam till barn föreslås.

Utredningen förordar också flera andra lagändringar, till vilka jag återkommer i det följande. Jag vill emellertid redan här peka på den ändring som föreslås av den s.k. demokratibestämmelsen i radiolagen. Detta förslag har inte med TV-reklamfrågan att göra, utan syftet är framför allt att klargöra vad regeln bör betyda när det gäller bevakning av vissa händelser.

2.5 Regeringens proposition om en yttrandefrihetsgrundlag

Regeringen beslutade den 22 november 1990 en proposition om en yttrandefrihetsgrundlag (prop. 1990/91:64). De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Grundlagsförslaget gäller yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. I förhållande till tryckfrihetsförordningen (förordningen omtryckt 1988:1448) utgör lagförslaget en helt självständig text.

Portalbestämmelsen i förslaget säger att varje svensk medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor i vilket ämne som helst (1 kap. 1 § första stycket).

Yttrandefriheten enligt lagförslaget har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av den föreslagna grundlagen (1 kap. 1 § andra stycket).

Förslaget slår fast att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd (3 kap. 1 § första stycket). Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får däremot regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 2 § första stycket).

I specialmotiveringen till sistnämnda föreskrift anförts (s. 116) att i ordet villkor inbegrips ett sådant system med avtal mellan staten och tillståndshavarna som finns i dag.

För radio och TV som massmedier innebär i övrigt förslaget att det tillskapas generellt tillämpliga regler som till grundlagens nivå höjer de från tryckfrihetsrätten hämtade principerna om censurförbud för myndigheter och andra allmänna organ, ensamansvar och källskydd, begränsning av möjligheterna till kriminalisering samt särskild rättegångsordning med tillgång till jury. När grundlagen träder i kraft kommer den därmed att ersätta kärnan i gällande föreskrifter i radioansvarighetslagen (1966:756) och övriga lagar av motsvarande innebörd.

Grundlagen skall vara tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket). Däremot skall grundlagsskyddet inte

omfatta kommunikationsradio och liknande icke massmediebetonad användning av radiofrekvenser eller trådnät.

Grundlagen skall gälla både markbundna sändningar och sådana satellitsändningar som utgår från Sverige (1 kap. 6 § första stycket), t.ex. upplänkar till en satellit från svenskt territorium. Föreskrifterna om ensamansvar och källskydd m.m. kommer därmed - i motsats till vad som är fallet med bestämmelserna i radioansvarighetslagen - att kunna gälla också sändningar av satellitsändande programföretag.

I vissa avseenden öppnar grundlagen för en reglering vid sidan av denna genom vanlig lag.

För det första skall vad som sägs i 1 kap. 8 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om upphovsmäns rättigheter, annonser om alkohol eller tobak, kreditupplysningsverksamhet och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter utan hinder av grundlagen gälla också i fråga om radioprogram, filmer och ljudupptagningar (1 kap. 12 § första stycket).

Hänvisningen till 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen innebär bl.a. att det är möjligt att lagstifta om förbud mot att vid marknadsföring av alkohol eller tobak använda kommersiella annonser i ljudradio- och TV-program.

Grundlagens andra öppning gäller att det i lag får meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten (1 kap. 12 § andra stycket).

I specialmotiveringen till 1 kap. 12 § andra stycket anförts (s. 113) att regleringen i styckets första mening öppnar för en möjlighet att genom lag avgöra om reklam skall få förekomma i inhemsk radio och TV och att reglera villkoren för sådan reklam inom de ramar som bestäms av grundlagens syfte.

En illustration till styckets innebörd ger enligt propositionen radiolagsutredningens betänkande (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV. De föreskrifter som föreslås i detta betänkande skulle, anför föredragande statsrådet, i grundlagens mening utgöra villkor för reklam i radioprogram.

Med uttrycket kommersiell reklam avser grundlagsförslaget rent affärsmässiga meddelanden som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster m.m.; däremot faller inte under detta begrepp reklam som är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka människors beteende i viss riktning. I specialmotiveringen anförts (s. 114) att till den senare sortens reklam, som i dagligt tal brukar kallas åsiktsannonsering, bör kunna hänföras t.ex. meddelanden från politiska partier. Det uttalas att det bör finnas möjlighet att i lag meddela föreskrifter även om sådan reklam. I sammanhanget hänvisas till SOU 1990:7 s. 192-199.

Uttrycket annan annonsering anges bygga på begreppsbildningen i den europeiska TV-konventionen och i det aktuella betänkandet av radiolagsutredningen.

Slutligen uttalas om 1 kap. 12 § andra stycket att föreskriften när det gäller sponsring lämnar samma utrymme för reglering i vanlig lag som i fråga om kommersiell reklam och annan annonsering.

2.6 Regeringens proposition om ändring i radioansvarighetslagen m.m.

I september 1990 hörjade Nordisk Television AB sändningarna av sina program via Tele-X-satelliten ("TV 4").

I en framställning till justitiedepartementet den 3 augusti 1990 har bolaget hemställt att regeringen snarast vidtar åtgärder för att för riksdagen föreslå en lagstiftning som innebär att sändningar från TV 4 kommer att omfattas av samma yttrandefrihetsrättsliga regler som gäller för de företag som har tillstånd att sända enligt radiolagen. Enligt bolaget skulle det vara olyckligt om denna fråga fick sin lösning först i samband med en framtida mer övergripande revidering av den yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen.

Svenska journalistförbundet har i en framställning till justitiedepartementet den 29 augusti 1990 också framfört krav om lagstiftning i ämnet.

Med anledning av framställningarna har regeringen den 31 januari 1991 beslutat en proposition om erforderliga lagändringar (prop. 1990/91:94). Propositionen bygger på en inom justitiedepartementet upprättad promemoria den 2 december 1990 med förslag till ändringar i radioansvarighetslagen och lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Vid ett möte i justitiedepartementet den 12 december 1990 framförde företrädare för vissa myndigheter samt företag och organisationer synpunkter på promemorians innehåll.

Propositionen innebär bl.a. att det görs ett tillägg i 1 § första stycket radioansvarighetslagen om att lagen gäller - förutom yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radioprogram) som svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket radiolagen - också yttrandefriheten i radioprogram till allmänheten som förmedlas från annat svenskt programföretag genom satellitsändning som utgår från Sverige.

I propositionen föreslås vidare ändringar i radioansvarighetslagen med utgångspunkt från ett förslag av radiolagsutredningen om att vissa delar av förordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen bör inarbetas i lagen, varav kan följä att förordningen som sådan upphävs.

Propositionens förslag till ändring i pliktexemplarslagen går ut på att även satellitsändande företag som måste göra s.k. referensupptagningar av program enligt radioansvarighetslagen bör vara skyldiga att - sedan de

bevarat upptagningarna i sex månader - lämna dessa som pliktexemplar till arkivet för ljud och bild. Prop. 1990/91:149

De aktuella lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 1991.

3.1 En bred politisk lösning

Under den senare delen av 1980-talet har vi kunnat iaktta en snabb utveckling både när det gäller satellitsänd TV och i fråga om marksänd TV i utlandet.

Som jag har berört tidigare sänds ett 80-tal programkanaler ut från satellit över Europa. Det finns ett stort antal specialkanaler med inriktning mot särskilda intresseområden. Flera nationella TV-företag ligger bakom redigerade satellitprogram med det bästa ur den egna produktionen. För de reklamfinansierade underhållningskanalernas del märks en tyngdpunktsförskjutning i riktning från de tidigare "all-europeiska" programmen till programkanaler som vänder sig till enstaka länder eller språkområden.

I många länder har det skett förändringar inom den nationella televisionen. Förändringarna har i allmänhet inneburit att reklamfinansiering har kommit att spela en större roll i den marksända televisionen. I några länder har de programpolitiska följderna av en intensiv konkurrens mellan olika reklamfinansierade TV-företag kommit till klart uttryck i form av ett utslätat programutbud, som främst är inriktat på underhållning.

I de nordiska länderna finns reklamfinansierad TV sedan lång tid i Finland och Island. I Danmark inleddes sändningar i en delvis reklamfinansierad andra TV-kanal så sent som år 1988. I Norge pågår förberedelserna för att starta en ny reklamfinansierad TV-kanal.

Även inom ljudradions område har det skett förändringar i vår omvärld, men dessa har haft mindre omfattning än för televisionens del. Det förekommer satellitsända ljudradioprogram, men betydelsen av dessa är begränsad eftersom de satelliter som används inte medger rörlig mottagning. I den allmänna debatten i Sverige har det framförts förslag om olika nya former av ljudradiosändningar.

Ett ställningstagande till TV-reklamfrågan i Sverige har, som tidigare har berörts, förberetts genom två utredningars arbete. TV-utredningens betänkande (SOU 1989:73) TV-politiken har en mer principiell inriktning, medan radiolagsutredningen behandlar lagstiftningsfrågorna i betänkandet (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV. Remissbehandlingen av utredningarnas förslag, liksom den offentliga debatten, visar att TV-reklamfrågan i vissa avseenden fortfarande är kontroversiell.

Med hänsyn till den betydelse som radion och televisionen har för möjligheten att utnyttja yttrandefriheten är det angeläget att politiska beslut om villkoren för radio- och TV-verksamhet kan fattas under så stor politisk enighet som möjligt. Ämnesområdet är även tekniskt och lagstiftningsmässigt komplicerat. Av dessa skäl har, som jag nämnt, förevarande proposition utarbetats i samverkan med en beredningsgrupp

som innehåller representanter för de partier som är representerade i riksdagen.

Utifrån överläggningarna i beredningsgruppen gör jag bedömningen att de förslag som jag i det följande kommer att lägga fram i allt väsentligt bör kunna få stöd av en bred majoritet i riksdagen. Detta innebär givetvis inte att åsikterna överensstämmer på varje punkt eller att de som har andra uppfattningar än mina skulle avstå från att framföra dessa när ärendet behandlas i riksdagen. Vad jag syftar på är emellertid att beredningsgruppens diskussioner ger mig anledning att förmoda att det finns en bred samstämmighet i fråga om alla viktiga punkter i förslaget.

De förslag som jag lägger fram innebär bl.a. att det blir möjligt att använda reklam som inkomstkälla för svensk marksänd television och att ett fristående programföretag skall kunna börja sända marksänd TV med reklam fr.o.m. slutet av innevarande år. Den nödvändiga lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

Förslagen berör också villkoren för Sveriges Radio-koncernens verksamhet.

De nuvarande avtalen mellan staten och Sveriges Radio-koncernens olika företag gäller till utgången av juni 1992. Med hänsyn till att Sveriges Radio-koncernens räkenskaper fr.o.m. år 1990 redovisas per kalenderår bör den nuvarande avtalsperioden förlängas med ett halvår till utgången av år 1992. De nya avtalen kommer alltså att börja gälla den 1 januari 1993.

Genom att de innevarande avtalen förlängs behöver inte riksdag och regering ta slutlig ställning till villkoren för Sveriges Radio för den kommande avtalsperioden förrän under år 1992. Bl.a. med hänsyn till att förutsättningarna för Sveriges Radio-koncernen bör kunna överblickas när beslut om en fristående reklam-TV-kanal fattas är det emellertid önskvärt att vissa riktlinjer för tiden efter den 1 januari 1993 anges redan nu.

Mina förslag och bedömningar innehåller följande huvuddelar.

* Inkomster från marknaden för TV-reklam i Sverige skall bidra till att finansiera svensk marksänd television.

* Ett programföretag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen ges rätt att sända annonsfinansierade TV-program i ett nytt rikstäckande nät av marksändare.

* För all marksänd televisionen skall gälla krav på kvalitet och ett mångsidigt programutbud.

* Sveriges Radio-koncernens uppdrag förblir oförändrat. Sändningarna skall ske i två kanaler för television och fyra kanaler för ljudradio. Organisationen skall förenklas och effektiviseras.

* Sveriges Radio-koncernens verksamhet finansieras i huvudsak med TV-avgiftsmedel. Koncernens sändningar skall inte innehålla betalda annonser. Finansieringen tas upp till prövning inför medelstillelningen för år 1996.

* Avtalen mellan staten och reklam-TV-företaget resp. Sveriges Radio-koncernen bör löpa på sex år. Reklam-TV-företagets avtalstid bör

inledas i slutet av år 1991 eller under år 1992. Sveriges Radios avtal bör gälla fr.o.m. den 1 januari 1993.

* Sändarnätet för rundradio får en ny huvudman. Finansieringssättet förändras.

* Myndighetsuppgifterna inom rundradios område samordnas.

* De tekniska förutsättningarna för utökade sändningar av ljudradio och television utreds.

I de följande kapitlen kommer jag att närmare behandla de olika frågorna. I detta sammanhang vill jag anföra vissa principiella motiv för mina ställningstaganden.

3.2 Reklaminkomster skall finansiera svensk television

Det nuvarande förbudet mot reklam som en metod att finansiera TV i Sverige har sin grund i bl.a. de oönskade effekter som förknippas med sådana sändningar. Som exempel kan nämnas att reklam i etermedierna har ansetts hota dagstidningarnas ekonomi, att reklam i TV i jämförelse med annan annonsering uppfattas som påträngande och informationsfattig och att, som utländska erfarenheter visar, reklamfinansiering kan leda till ett utslätat programutbud och till att programföretagens oberoende hotas.

Sedan några år tillbaka använder emellertid olika företag satelliter för att nå den svenska allmänheten med reklamfinansierade TV-sändningar. För närvarande kan ca 45 % av de svenska hushållen ta emot dessa.

Den pågående utbyggnaden av kabelnät kommer säkerligen att medföra att antalet bostäder där det är möjligt att ta emot satellitprogram ökar ytterligare något. Effekterna av TV-reklam kommer sålunda att framträda även vid ett bibehållande av nuvarande förbud mot reklamfinansierade sändningar i marknätet, låt vara kanske inte med samma styrka som i det fallet att marksändningar med reklam når hela folket.

De flesta satellitsända programkanaler har en utformning som är anpassad till verksamhetens kommersiella syfte. De har en tonvikt på underhållningsprogram av olika slag, och de syftar till att locka den publik som är attraktiv för annonsörerna. Någon motsvarighet till de krav som i de flesta länder ställs på den marksända televisionen finns inte för satellitkanalerna.

Ett medel för att dra en stor publik till en TV-kanal är att förvärva ensamrätt att sända intressanta sportevenemang, nyare filmer och populära TV-serier. I en situation med flera reklamsändande TV-företag är kampen om det mest attraktiva programstoffet ett viktigt inslag i konkurrensen mellan företagen.

För TV-publikens del får denna konkurrens betydelse främst om det inte är möjligt för alla att ta emot de attraktiva programmen. Om t.ex. en stor idrottstävling sänds i en satellitkanal i stället för i den marksända televisionen kommer de TV-tittare som saknar tillgång till satellitprogram inte att kunna följa tävlingen i TV. Det spelar däremot ingen roll

för publiken om ett visst program sänds i den ena eller andra marksända kanalen, förutsatt att mottagningsmöjligheterna är desamma för alla kanaler.

I takt med att kabelnäten byggs ut kan de satellitsändande programföretag som har framgång hos publiken förväntas få tillgång till allt större resurser för att förvärva program. Genom att det inte ställs kulturpolitiskt grundade krav på dessa företag kan de dessutom anslå en stor del av de ökade resurserna till att anskaffa just program inom de mest publikattraktiva kategorierna. För Sveriges Television kommer en sådan situation att innebära svårigheter. Företagets förpliktelser omfattar både att sända populära program till en stor publik och att tillgodose önskemålen hos mindre grupper. Om inköpskonkurrensen driver upp priserna på de mest publikdragande programmen kommer företaget att få det allt svårare att fullgöra sina förpliktelser mot både stora och små grupper bland publiken.

Utöver vad jag redan har sagt anser jag därför att jag kan sammanfatta utvecklingen i följande ordalag. En betydande del av Sveriges befolkning kommer att nås av TV-reklam från satelliter. De reklamsändande företagens programtabläer kommer att vara sammansatta utifrån kommersiella hänsyn, och de kommer inte att följa några nationellt fastställda riktlinjer vad gäller t.ex. förekomst av program av svenska upphovsmän eller om svenska förhållanden, eller vad gäller att det skall sändas nyhets- och aktualitetsprogram. Sveriges Television kommer att få allt större svårigheter att fylla sin uppgift att sända ett omväxlande programutbud till hela svenska folket.

Mot den här bakgrunden finner jag det befogat att förespråka en sådan omläggning av TV-politiken att reklamsändningar tillåts i marknät. I fråga om marksändningar från sändare här i landet kan svenska politiskt valda organ få inflytande över att programverksamheten i väsentliga avseenden motsvarar de önskemål som bör ställas på en nationell TV-kanal vad beträffar mångfald, kvalitet och balans. Även med sådana förpliktelser bör en marksänd TV-kanal kunna bli så attraktiv för annonsörerna att reklamintäkterna kommer att kunna bekosta en kvalitativt inriktad programverksamhet. Det blir då också på ett helt annat sätt än vid ett fortsatt reklamförbud i marksändningar möjligt att motverka de oönskade följderna av TV-reklam.

3.3 En ny rikstäckande TV-kanal

Reklaminkomster kan användas på olika sätt i den marksända televisionen. En möjlighet är att låta reklaminkomster tillsammans med avgiftsmedel finansiera den befintliga televisionen. En sådan blandad finansiering är sedan länge den vanliga i Europa. Om en sådan ordning infördes i Sverige skulle resurserna för den befintliga televisionen kunna ökas, TV-avgifterna sänkas eller bådadera. TV-tittarna skulle kunna dra fördel av längre sändningstid, mer påkostade program eller lägre TV-avgifter. Antalet TV-kanaler skulle emellertid förbli oförändrat, åtmin-

stone under bästa sändningstid och för de tittare som inte kan ta emot satellitprogram. De satellitsändande programföretagen skulle spela en lika viktig roll som hittills för de TV-tittare som kan ta emot programmen. De problem som följer av att vissa intressanta program skulle förbehållas tittare med tillgång till satellitprogram skulle kvarstå oförändrat.

Mot denna bakgrund förordar jag att reklamintäkter används för att bekosta ytterligare en TV-kanal. Sändarnätet för den nya kanalen bör snabbt byggas ut så att sändningarna kan tas emot i alla befolkade delar av landet.

Ett viktigt skäl för mitt förslag är att ökade valmöjligheter på så sätt blir tillgängliga för hela befolkningen. Det ökade urval som reklamfinansieringen för med sig blir inte bara förbehållet de hushåll som är kabelanslutna eller som har kostat på sig en egen parabolantenn.

Denna lösning innebär också att de problem som kan bli en följd av att olika programföretag skaffar sig ensamrätt till de mest åtråvärda programmen blir mindre omfattande. Om olika marksändande TV-företag kämpar om t.ex. det mest attraktiva sportmaterialet kommer resultatet inte att bli att vissa grupper bland publiken utestängs från sådana TV-program som de tidigare har kunnat se.

Ett annat viktigt skäl för att inrätta ytterligare en TV-kanal är att det på så sätt blir möjligt att låta ett från Sveriges Radio-koncernen fristående programföretag inleda TV-sändningar i Sverige.

Genom att ett nytt programföretag kan verka under full redaktionell och programmässig självständighet möjliggörs ökad mångfald. Händelser och skeenden kan belysas från nya synvinklar. Det nya programföretaget kommer att kunna organisera verksamheten med utgångspunkt i dagens teknik och produktionsförhållanden, och kan utveckla journalistiken och programpolitiken utifrån egna förutsättningar. Förkomsten av ett nytt programföretag som i viktiga avseenden kommer att arbeta under likartade villkor som Sveriges Television bör också kunna få en stimulerande inverkan på det sistnämnda företaget.

3.4 Krav på kvalitet och ett mångsidigt programutbud

Möjligheten att sända television är en begränsad nationell resurs. Det är naturligt att den som får tillgång till denna möjlighet också tar på sig ett ansvar för hur möjligheten används.

Som samlingsbeteckning för de villkor som hittills har gällt för den svenska televisionen används benämningen "programverksamhet i allmänhetens tjänst". Innebörden har av TV-utredningen sammanfattats under rubrikerna "Geografisk rättvisa", "Redaktionellt oberoende", "Mångfald och balans" och "Ett omväxlande programutbud av god kvalitet". Målet är att, inom de begränsningar som resurstillgång och sändningstid sätter upp, ge hela publiken tillgång till ett intressant programutbud. I detta ingår att fungera som en arena där åsikter bryts och där

olika infallsvinklar prövas samt att sända program som vänder sig till såväl stora som små grupper inom publiken.

Jag vill understryka att ansvaret att tillgodose mindre gruppers intressen inte är liktydigt med att endast betjäna små grupper av särpräglade individer. De flesta människor torde på vissa områden ha smak och intressen som överensstämmer med majoritetens medan de på andra områden har önskemål som inte delas av så många andra. I realiteten ingår alla medborgare i ett stort antal minoriteter. Ett programutbud som präglas av mångfald tillgodoser därför behovet av omväxling hos en majoritet inom publiken. Dessutom finns det givetvis TV-tittare som på grund av t.ex. funktionsnedsättningar eller bristande kunskaper i svenska behöver särskilda åtgärder för att kunna följa programmen.

Utländska erfarenheter visar att reklamfinansierade televisionsföretag som arbetar helt på den kommersiella marknadens villkor tenderar att sända ett ensidigt programutbud med tonvikt på underhållningsprogram som i första hand syftar till att vid varje tillfälle dra största möjliga publik. Mindre publikgruppers intressen tillgodoses inte. Ett programutbud som anpassas till annonsfinansieringens förutsättningar innebär därför att TV-tittarna får mindre möjlighet att välja mellan program av olika slag.

Enligt min mening bör ett reklamfinansierat TV-företag vars sändningar når hela befolkningen ha goda förutsättningar att uppfylla villkor för programverksamheten som går utöver det som kan uppfattas som optimalt från kommersiell synpunkt. Villkor av detta slag kan gälla t.ex. ett omväxlande programutbud, som innehåller program av olika slag och som vänder sig till olika delar av publiken. Finansieringssättet innebär emellertid att ett reklamfinansierat TV-företag inte kan uppfylla lika långtgående krav som ett programföretag som finansieras med avgifter.

Genom att såväl reklam-TV-företaget som Sveriges Televisions sändningar skall uppfylla villkor av angivet slag i fråga om programverksamheten kommer emellertid de samlade TV-sändningarna över marknätet att fungera i allmänhetens tjänst. När det gäller den större delen av programutbudet kommer ansvaret för att så sker att vara delat mellan Sveriges Television och reklam-TV-företaget. I fråga om vissa programtyper och publikgrupper kommer ansvaret emellertid att som hittills odelat åvila Sveriges Television.

Av det sagda följer att kraven på Sveriges Televisions programverksamhet även i fortsättningen kommer att vara lika omfattande som för närvarande. Det innebär bl.a. att programutbudet skall vara omväxlande och ta hänsyn till de skiftande behov, intressen och förutsättningar som finns i befolkningen, varvid även mindre gruppers intressen skall tillgodoses. Det skall finnas utrymme för en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar och för ett mångsidigt utbud av program på svenska språket och med svenska artister och svenska upphovsmän.

För att dessa ambitioner skall uppfyllas behöver Sveriges Television sända program av många olika slag, t.ex. nyhetsprogram, sportprogram,

underhållningsprogram av olika slag, kultur- och debattprogram, barnprogram samt program om religion och vetenskap. Sveriges Television måste också ta särskild hänsyn till språkliga och etniska minoriteter och till olika grupper av handikappade.

Även om tillkomsten av ett nytt programföretag innebär att Sveriges Televisions uppgifter i vad avser en del av programverksamheten kommer att delas med det nya företaget kommer inte Sveriges Televisions ansvarsområde att bli smalare än vad det är i dag. Det kommer alltså fortfarande att omfatta allt från nyhetssändningar och populära underhållningsprogram till t.ex. särskilda program för hörselskadade personer. Sveriges Television kan dock vid utformningen av sin programverksamhet ta hänsyn även till vad det nya programföretaget sänder.

3.5 Sveriges Radio-koncernens finansiering

Det kan anföras skäl för att såväl ett nytt TV-företag som Sveriges Television får rätt att finansiera sina sändningar genom att sända betalda annonser. Ett argument är att en större del av den möjliga reklaminkomsten då utnyttjas för TV-ändamål, ett annat är att det kommer att bli lättare att finansiera resursförstärkningar till Sveriges Radio-koncernen. Ännu ett argument är att behovet av TV-avgiftsmedel kan bli lägre om Sveriges Radio-koncernen delvis kan finansieras med reklam. Ett ytterligare argument är att konkurrens mellan flera reklam-TV-företag leder till gynnsammare villkor för annonsörerna.

För egen del anser jag inte att Sveriges Television, åtminstone inte för närvarande, bör få möjlighet att sända betalda annonser. Det främsta skälet för min uppfattning är att reklamfinansiering kan hota programverksamhetens integritet.

Det nya fristående TV-företaget kommer att ha en självständig ställning i förhållande till Sveriges Radio men kommer att vara beroende av reklaminkomster för att finansiera verksamheten. Utländska erfarenheter tyder på att finansiering med reklam påverkar programpolitiken i särskilt hög grad i en situation då flera inhemska TV-företag tävlar om inkomsterna från den nationella reklammarknaden. I de länder där man har en sådan situation leder konkurrensen mellan olika programföretag till att programmen anpassas till en minsta gemensam nämnare för publiksmaken. Konkurrens på TV-reklammarknaden innebär visserligen att annonsörerna får flera TV-företag att välja mellan men medför att publikens valmöjligheter krymper. Om det däremot finns TV-företag som är oberoende av reklaminkomster och som därför inte tvingas ta hänsyn till annonsörernas önskemål, måste ett reklamfinansierat TV-företag kunna mäta sig med det reklamfria företaget för att kunna behålla publikens förtroende och därmed sina inkomstmöjligheter på sikt.

Jag vill också peka på svårigheterna att, i varje fall i nuvarande konjunkturläge, finansiera två TV-kanaler med reklam. Det finns också en risk för att dagspressen, som redan känner av vikande annonsinkomster,

skulle få stora svårigheter om en stor del av annonseringen överfördes till televisionen.

Om Sveriges Television skall behållas som ett reklamfritt företag blir det emellertid nödvändigt att på andra sätt se till att Sveriges Radiokoncernen får tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I det sammanhanget bör man bl.a. ta hänsyn till att den ökade inköpskonkurrensen har medfört kraftiga prisstegringar på vissa typer av programmaterial.

Eftersom vi i Sverige inte har erfarenhet av TV-reklam i stor skala går det inte att med full säkerhet bedöma hur stora resurser som kan tillföras svensk television från TV-reklammarknaden. De uppskattningar som har gjorts har använt olika metoder och utgått från olika antaganden i fråga om vilka villkor som skall gälla för reklamsändningarna. De har därför givit olika resultat.

Man kan emellertid konstatera att ett TV-företag som får tillgång till ett rikstäckande nät av marksändare kommer att få en avsevärd konkurrensfördel i form av högre befolkningstäckning i förhållande till de programföretag som utnyttjar satellit. Enligt min bedömning bör man därför kunna räkna med att reklamsändningar i en TV-kanal efter en uppbyggnadsperiod skulle kunna ge en årlig inkomst i storleksordningen uppemot 1,5 miljard kr.

Jag drar därav slutsatsen att inkomsterna från reklam i TV inte bara kommer att vara tillräckliga för att möjliggöra ytterligare en rikstäckande marksänd TV-kanal utan att det även kan komma att vara möjligt att, utan att ge avkall på kvalitetskraven, avlänka en del av reklaminkomsterna i form av en koncessionsavgift för att finansiera en del av Sveriges Radios verksamhet.

En koncessionsavgift från den marksända reklamfinansierade televisionen bedöms för närvarande komma att kunna avkasta ungefär 300 milj.kr. per år sedan verksamheten kommit i gång. Om dessa inkomster tillförs rundradiokontot bör de tillsammans med en måttlig realhöjning av TV-avgifterna möjliggöra att Sveriges Radio får ett reformbelopp av tillräcklig storlek.

Svårigheterna att förutse hur reklamintäkter och kostnader kommer att utvecklas innebär emellertid att mina beräkningar med nödvändighet måste bli osäkra. Det är därför knappast välbetänkt att nu låsa finansieringsförutsättningarna för en så lång period som det är tänkt att avtalen skall gälla. Jag förordar därför att finansieringen tas upp till prövning efter en lämplig tidsperiod, förslagsvis i samband med medelsberäkningen för år 1996. Om det vid en sådan kontrollstation visar sig att den nu föreslagna finansieringsmetoden inte ger tillräckliga resurser för att Sveriges Radio skall kunna uppfylla sina åtaganden bör man enligt min mening på nytt pröva frågan om rätt för Sveriges Television att sända annonser mot betalning.

4 Lagstiftningsfrågor med tanke på i första hand reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet

Prop. 1990/91:149

4.1 Allmänna synpunkter

4.1.1 Behovet av lagstiftning och lagstiftningens karaktär

Radiolagsutredningen har ansett att införandet av reklamfinansierad television motiverar ny lagstiftning i ett flertal hänseenden. Ingen remissinstans har uttryckt någon annan mening än utredningen, vars förslag i stort sett har tagits emot väl.

Sedan utredningens betänkande offentliggjordes har regeringen lagt fram propositionen med förslag till yttrandefrihetsgrundlag för bl.a. radio och TV (prop. 1990/91:64). Jag har beskrivit delar av förslaget tidigare (se avsnitt 2.5).

Reklamfrågan motiverar ny lagstiftning främst med hänsyn till radiolagens krav om att ett programföretags sändningsrätt skall utövas *opartiskt* (6 § första stycket radiolagen). Kravet på opartiskhet betyder enligt radionämndens praxis bl.a. att ett programföretag bör vara försiktigt med att sända program eller programinslag som innebär ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

Genom lagstiftning måste således åstadkommas att kravet på opartiskhet förlorar sin betydelse när det gäller bedömningen av reklamlagen i en reklamfinansierad television.

De normer som behövs för reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet bör utformas så att vårt land i den delen kan uppfylla kraven i den europeiska TV-konventionen (jfr nästa avsnitt). Regler av detta slag gäller yttrandefriheten i den mening som regeringsformen (omtryckt 1988:144) avser.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 § regeringsformen). Yttrandefriheten beskrivs i regeringsformen som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med informationsfrihet avses friheten att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp är vidsträckt. I princip har det samma omfattning som motsvarande begrepp enligt artikel 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Regeringsformens föreskrifter om yttrandefriheten gäller därför även den kommersiella reklamen.

Yttrandefriheten får begränsas, men regeringsformen kräver, bortsett från ett par fall som här saknar intresse, att detta sker genom lag (2 kap. 12 § första stycket första meningen regeringsformen). På grund av denna föreskrift uttalades i lagrådsremissen att det får anses att avtalsbestäm-

melser, som begränsar företagens yttrandefrihet i de tillståndspliktiga sändningarna, måste ha stöd i lag (jfr prop. 1977/78:91 s. 230 och Ds U 1987:2 s. 111-115 och 134-137).

Lagrådsremissen byggde därför på den hittills tillämpade ordningen, enligt vilken det - förutom reglerna i radiolagen - finns ett avtal mellan staten och varje programföretag, i vilket det materiella innehållet i företagets sändningar regleras.

Lagrådet uttalar att avtalsregleringen av yttrandefriheten i programföretags sändningar härrör från tiden före radiolagens koncessionssystem och tillkomsten av regeringsformen med dess utbyggda skydd för yttrandefriheten. Ordningen med lagföreskrifter om avtalsreglering av yttrandefriheten har godtagits av riksdagen efter regeringsformens tillkomst. Lagrådet finner det emellertid inte berättigat att anse att en konstitutionell praxis etablerats härigenom. Yttrandefrihetsbegränsningar genom avtal, vare sig de medges i lag eller ej, saknar stöd i regeringsformen. Numera bör också beaktas att det kan bli aktuellt att koncessionssystemet skall tillämpas på programföretag som finansiellt är oberoende av det allmänna och att sådana system ger vida styrningsmöjligheter, när grunderna för tillståndgivningen inte är rättsligt fastlagda.

Ett godtagande av avtalsordningen får vidare enligt lagrådet en prejudicerande verkan med räckvidd också för mindre stabila förhållanden än de nu rådande.

Lagrådet ställer sig därför synnerligen tveksamt till ett ytterligare befästande av avtalsordningen så som föreslås i remissen. Det står klart att lagrådet skulle ha avstyrkt ordningen om förslag framförts att nu etablera den, särskilt mot bakgrund av den förstärkning av skyddet för yttrandefriheten som förslaget till yttrandefrihetsgrundlag syftar till.

I sammanhanget vill lagrådet nämna att nu gällande rundradiokoncessioner enligt 5 § radiolagen inte har meddelats genom regeringsbeslut i vanlig ordning utan intagits i avtal som jag träffat med programföretagen med stöd av regeringens bemyndigande. Att avtala om koncession är enligt lagrådet en egenartad och för vårt rättssystem främmande metod; meddelandet av koncession i ett administrativt system är ett offentlig-rättsligt förvaltningsbeslut som skall kunna kontrolleras och i förekommande fall överprövas i den ordning som gäller för sådana beslut.

Lagrådet har även erinringar mot den lagtekniska lösningen i lagrådsremissen, enligt vilken flertalet av de nya bestämmelserna skulle samlas i en särskild lag om annonser i televisionen.

Vad angår lagrådets synpunkter på frågan om att ta in yttrandefrihetsbegränsande bestämmelser i avtal mellan staten och programföretagen vill jag anföra följande.

I det år 1986 till lagrådet remitterade grundlagsförslaget gällande yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter föreslogs bl.a. följande bestämmelse (16 kap. 3 § första stycket).

I lag får föreskrivas att sådant tillstånd att sända program i eter- eller trådsändning som omfattar hela landet eller en del av detta får ges enbart till någon eller några svenska juridiska personer (programföretag). I sådant fall får villkor för sändningsverksamheten också bestämmas ge-

nom avtal. Villkor som avser begränsning av yttrandefriheten skall därvid ha stöd av lag enligt 1 § andra stycket.

1986 års lagrådsremiss gav således uttryckligt stöd för konstruktionen med avtal mellan staten och programföretagen, i vilka det materiella innehållet i sändningar regleras. Lagrådet hade inte något att invända mot en sådan ordning (se prop. 1986/87:151 s. 301 och 312).

Den proposition med förslag till yttrandefrihetsgrundlag som nu behandlas av konstitutionsutskottet innehåller i 3 kap. 2 § första stycket en bestämmelse om 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.

I propositionens förslag till lagtext nämns således inte ordet avtal.

I den allmänna motiveringen säger emellertid föredragande statsrådet följande (prop. 1990/91:64 s. 81).

Det koncessionssystem vi nu har baseras delvis på avtal mellan staten och programföretagen. Den i lagrådsremissen år 1986 framlagda tanken på att i grundlag klargöra att ett sådant system är tillåtet kan sägas ha legat väl i linje med en strävan som på skilda sätt kom till synes i remissen. Den strävan gick ut på att grundlagen skulle bli i viss mening neutral.

Neutraliteten skulle avse den utveckling av möjligheterna till rundradioverksamhet som kunde komma att äga rum i landet. Grundlagen skulle inte innebära ett ställningstagande till förmån för någon av de olika uppfattningar som förekommer i frågor om hur sådan radioverksamhet bör vara ordnad. Härigenom skulle en debatt om radions framtida användning kunna fortgå utan inslag av argumentering på konstitutionella grunder därför att grundlagen inte föreskrev en viss ordning.

Den nya grundlagen bör enligt föredraganden (se anförd prop. s. 82) inte lägga fast någon viss ordning för hur ljudradio- och TV-verksamheten i landet skall organiseras. Det innebär att grundlagen bör lämna öppet för sådana regler som bör kunna finnas när verksamheten bedrivs av ett företag med en sådan särställning som i dag tillkommer Sveriges Radio. Grundlagen bör följaktligen bl.a. ge utrymme för lagstiftning som gäller avtal mellan staten och dem som får tillstånd att sända.

Vid sin granskning av detta grundlagsärende hösten 1990 hade lagrådet inga synpunkter på systemet med avtal mellan staten och programföretagen.

Riksdagen har vid två tillfällen efter tillkomsten av regeringsformens nuvarande regler godtagit gällande ordning med avtal mellan staten och programföretagen, nämligen vid ändring av radiolagen 1978 (prop. 1977/78:91, KrU 24, KU 2 y) och i samband med behandling 1986 av frågor om Sveriges Radios verksamhet (prop. 1985/86:99, KrU 21, KU 14 y). Jag är i motsats till lagrådet benägen att anse att denna ordning får anses godtagen såsom förenlig med regeringsformen. Vidare är i sammanhanget av intresse att motiven till förslaget till yttrandefrihetsgrundlag tydligt visar, att avsikten har varit att inte lägga hinder i vägen för att staten och ett programföretag i fortsättningen kommer överens om villkoren för företagets sändningsrätt.

Goda skäl talar för en sådan hållning. När det gäller markbundna TV-sändningar finns det med dagens teknik endast utrymme för två yt-

terligare rikstäckande kanaler utöver de två som Sveriges Television sänder. Den mångfald i meningsriktningar som på grund av den grundlagsfästa etableringsfriheten är realiserbar för de tryckta mediernas del kan därför i varje fall för överskådlig framtid inte åstadkommas inom televisionen. Med hänsyn till detta bör de företag som får tillstånd att sända vara beredda att åta sig vissa förpliktelser som staten saknar anledning att vilja ställa på de tryckta medierna. Sådana förpliktelser kan t.ex. syfta till att säkerställa att en programkanal speglar en mångfald av meningsriktningar. Det är inte i alla avseenden lämpligt att sådana förpliktelser formuleras som generella föreskrifter.

Avtalen mellan staten och programföretagen är i strikt juridisk mening "villkor för att sända" snarare än egentliga avtal. Motiven till den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen godtar uttryckligen såsom villkor för att sända ett sådant system med avtal mellan staten och tillståndshavarna som finns idag (se prop. 1990/91:64 s. 116).

Mot den nu angivna bakgrunden är omständigheterna enligt min mening inte sådana, att man bör frångå lagrådsremissens uppläggning i det här aktuella hänseendet. Jag delar emellertid lagrådets uppfattning att sändningstillståndet inte bör ha formen av ett avtal mellan staten och programföretaget. Sändningstillstånden hör i fortsättningen meddelas genom offentligt rättsliga förvaltningsbeslut.

När det gäller de lagtekniska aspekterna på den reglering som behövs har jag med anledning av lagrådets yttrande kommit till slutsatsen att det är att föredra att direkt i radiolagen reglera vad som bör gälla om annonstiden i televisionen framför att utforma en särskild lag om detta. Mitt förslag innebär därför att radiolagen tillförs ett antal paragrafer. Det uppstår då ett behov att på vissa punkter ändra lagtexten redaktionellt i förhållande till lagrådsremissens förslag. Vidare bör rubriker sättas in före vissa paragrafer.

Om de i lagrådsremissen föreslagna reglerna och deras motiv säger lagrådet att de i hög grad förlitar sig på begrepp och tolkningar som har utvecklats inom å ena sidan marknadsrätten och marknadsdomstolen och å andra sidan radiorätten och radionämnden. Lagrådet anser att det har blivit en vidlyftig, svår genomtränglig och i hög grad begrepps- och motivstyrd reglering. Det finns enligt lagrådet anledning att räkna med att det kommer att uppstå tolkningssvårigheter och spänningar mellan principerna.

Härtill kommer enligt lagrådet att regleringen i olika delar avviker från den europeiska TV-konventionen, vilket torde komma att leda till nya spänningar när konventionen har trätt i kraft och börjar tillämpas.

Jag vill kommentera dessa synpunkter något.

Förhållandet mellan tryckfrihetsrätten och reklamen har behandlats i en rad lagstiftnings- och utredningssammanhang under det här århundradet. Särskilt efter tillkomsten av 1931 års lag mot illojal konkurrens har ämnet tilldragit sig ständig uppmärksamhet. Ämnet kännetecknas av att tolkningssvårigheter föreligger och av att det råder spänningar

Regelsystemet för radio och TV är på viktiga punkter inspirerat av tryckfrihetsrätten. Samtidigt bedrivs rundradioverksamheten i huvudsak inom ramen för ett dominerande och icke reklamfinansierat företag, Sveriges Radio. Uppgiften nu är att ändra regelsystemet så att också reklamfinansierad television kan bli verklighet. Detta innebär ofrånkomligen att tolkningssvårigheterna och spänningarna från det tryckfrihetsrättsliga området överförs till radiorätten. Vad lagrådet säger om en begrepps- och motivstyrd reglering hör ses mot denna bakgrund.

Jag ser det för min del snarast som en fördel att de föreslagna reglerna följs av så utförliga motiv som här sker. Därigenom torde eventuella tolkningssvårigheter bli mindre än om motiven till lagstiftningen var mera knapphändiga.

Vad gäller TV-konventionen har jag redan nämnt att vi bör utforma regleringen så att vårt land när det gäller reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet kan uppfylla konventionens krav. Därmed är emellertid inte sagt att våra regler måste vara identiska med konventionens regler. Konventionen är inte ett instrument för att harmonisera staters inhemska rätt eller över huvud taget avsedd att nödvändigtvis bli en del av en stats inhemska rätt. Detta framgår särskilt av två bestämmelser i konventionen:

- Artikel 28 tillåter uttryckligen en stat att tillämpa mer restriktiva och detaljerade regler än dem som föreskrivs i konventionen i fråga om programtjänster, som sänds av rättssubjekt eller med tekniska hjälpmedel som konventionsstaten har jurisdiktion över.

- Artikel 5:1 som ålägger de sändande staterna att "genom lämpliga åtgärder av sina behöriga organ" uppfylla konventionens krav.

Lagrådet har inte haft något att erinra mot de remitterade förslagen vad gäller radioansvarighetslagen, lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Däremot har lagrådet ansett att det inte är påkallat att ändra lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar och lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Vad gäller lagarna om ansvarighet för närradio och lokala kabelsändningar innebär förslaget till yttrandefrihetsgrundlag i sak detsamma som de remitterade förslagen. Med hänsyn härtill anser jag att man i denna del kan avstå från lagändringar trots att yttrandefrihetsgrundlagen avses träda i kraft först den 1 januari 1992. Jag delar lagrådets uppfattning i fråga om att lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar inte bör ändras.

Vad gäller reklamfrågan är mina förslag i princip begränsade till televisionen. Tre undantag finns dock.

Det första har avseende på förbudet för myndigheter och andra allmänna organ i 8 § radiolagen att ingripa med censuråtgärder mot sänd-

ningar (se avsnitt 4.2.1). Denna paragraf gäller liksom radiolagen i övrigt både ljudradio och TV. För att marknadsdomstolen inte skall anse sig förhindrad att meddela vitesförbud mot otillbörlig TV-reklam, föreslår jag att det i paragrafen tas in en hänvisning till marknadsföringsrättslig lagstiftning. Effekten av en sådan hänvisning blir att marknadsdomstolen också kan förbjuda otillbörlig reklam i ljudradio.

Det andra undantaget, där mina förslag på reklamområdet även avser ljudradio, gäller vad som enligt radiolagen i fortsättningen bör förstås med reklam (se avsnitt 4.2.2). Om man skall införa en uttrycklig reklamdefinition i radiolagen, bör den inte skilja mellan ljudradio och television, utan det naturliga är i stället att en sådan regel får betydelse för alla företag som är programföretag i radiolagens mening, även t.ex. Sveriges Riksradio AB som bara sänder ljudradioprogram.

Som det tredje undantaget, där min inställning också gäller ljudradio, kan betraktas vad jag föreslår i fråga om möjligheterna att på marknadsföringsrättslig väg motverka alkohol- och tobaksreklam (se avsnitt 4.6.2). Gällande lagstiftning om detta har en i princip generell utformning och tar - trots den hittillsvarande politiken att inte tillåta reklamfinansierade sändningar i radio eller TV - sikte på bl.a. reklam i dessa medier. Mot denna bakgrund anser jag att ändringar i lagstiftningen inte heller bör skilja mellan radio och TV.

4.1.2 Vissa kommentarer med anledning av remissutfallet på radiolagsutredningens betänkande

Frågan om uttryckliga reklamförbud när det gäller reklam i TV

Innan jag går närmare in på enskildheterna i det regelverk som jag föreslår vill jag kommentera några synpunkter som har framförts vid remissbehandlingen av radiolagsutredningens betänkande.

Vissa remissinstanser har rest krav på ett antal uttryckliga reklamförbud just när det gäller reklam i TV. Läkemedelsreklam har nämnts, liksom könsdiskriminerande reklam och sådana tecknade serieprogram i TV som fungerar som en sorts marknadsföring till barn. Konsumentverket har för sin del också efterlyst en möjlighet att ålägga ett reklam-TV-företag att sända tillrättalägganden (beriktigande av vilseledande marknadsföring).

Med anledning av synpunkter av detta slag vill jag betona vad jag nu ser som min uppgift. Det är att föreslå de lagändringar som behövs för att det markbundna sändningsnätet skall kunna användas för reklamfinansierade TV-sändningar. Den lagstiftning av marknadsföringsrättslig art som gäller för reklam i allmänhet, kommer därmed att kunna tillämpas även på reklam i TV. Däremot menar jag inte att det bör vara en förutsättning för reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet att man mera allmänt ser över den marknadsföringsrättsliga lagstiftningen.

Jag kan emellertid upplysa att statsrådet Wallström inom kort avser att begära regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare för att se över marknadsföringslagen. Enligt vad jag har inhämtat kommer

en av uppgifterna i detta utredningsarbete att gälla marknadsföringen i olika nya medier som inte spelade någon nämnvärd roll hos oss när 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring kom till.

Vad gäller läkemedelsreklamen vill jag härutöver tillägga att läkemedelsbranschen har egna regler om marknadsföring av läkemedel.¹ Enligt dessa regler får information om läkemedel endast avse sådana läkemedel som har registrerats hos läkemedelsverket, som sedan den 1 juli 1990 är den ansvariga myndigheten på läkemedelsområdet. Vidare anges att information till allmänheten om receptbelagda läkemedel endast får ske i den utsträckning som läkemedelsverket medger det. En särskild nämnd, Nämnden för Bedömning av Läkemedelsinformation (NBL), kan pröva om en marknadsföringsåtgärd strider mot reglerna.

Reklam i TV vänder sig till en stor och allmän publik. Det kan därför inte förutses att läkemedelsverket kommer att utnyttja sin möjlighet enligt de utomrättsliga reglerna att tillåta reklam till allmänheten för receptbelagda läkemedel, om det är fråga om TV-reklam. Jag har inhämtat att verkets möjlighet att tillåta reklam till allmänheten för receptbelagda läkemedel snarare är avsedd att kunna användas när det gäller reklam i exempelvis tidskrifter som vänder sig till särskilda grupper som lider av en viss sjukdom.

Jag har också inhämtat att företagen inom läkemedelsbranschen nog följer det utomrättsliga regelverket. Med hänsyn till dessa regler behöver man således inte befara att det i den marksända televisionen kommer att göras reklam för receptbelagda läkemedel. Trots den europeiska TV-konventionens regel om förbud mot reklam i TV för sådana läkemedel som är receptbelagda i det sändande landet (artikel 15:3) anser jag därför att vi inte behöver lagstifta vad gäller läkemedelsreklam i TV.

Frågan om ratifikation av den europeiska TV-konventionen

Med anledning av vad en remissinstans har yttrat förtjänar det även att nämnas att det i detta sammanhang inte är aktuellt att ta ställning till all lagstiftning som behövs för att Sverige skall kunna tillträda TV-konventionen. Frågan om ratifikation av konventionen och vilken lagstiftning som är nödvändig och mest lämplig från denna synpunkt får bedömas sedan radiolagsutredningen har avgett förslag i ämnet. Det förhållandet att de av mig förordade markbundna reklam-TV-sändningarna kommer att kunna tas emot även i grannländerna - och således bli gränsöverskridande i konventionens mening (se artikel 3) - medför dock att man vid lagstiftningens utformning bör ta den hänsyn till konventionen som behövs.

¹ Regler för läkemedelsinformation, antagna av Läkemedelsindustriföreningen och Representantföreningen för Utländska Farmaceutiska Industrier, gällande fr.o.m. den 1 januari 1990.

En remissinstans, Stockholms tingsrätt, har tagit upp frågan hur det skall kunna undvikas att annonsörer får ett bestämmande inflytande över programverksamheten. Tingsrätten anser att den frågan är väsentlig och bör utredas närmare.

Jag delar uppfattningen att en väsentlig fråga som inte bör förbigås gäller förhållandet mellan ett reklamfinansierat TV-företag och dess annonsörer.

En av grundstenarna i den svenska demokratiska samhällsstrukturen är existensen av självständiga massmedier. Genom att pressen och etermedierna står fria i förhållande till mäktiga grupper i samhället kan de sätta fingret på problem och dra igång debatter även när de makthavare som berörs helst vill slippa publicitet. Genom att massmedierna fungerar på detta sätt förhålls medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade och därmed deras förmåga till väl underbyggda valhandlingar. En av de viktigaste uppgifterna för den statliga massmediepolitiken är att skapa sådana förhållanden att massmediernas oberoende inte hotas.

Den lagstiftning som gäller till skydd för yttrandefriheten i vårt land innebär bl.a. att utgivaren av en tidning ensam ansvarar för tidningens innehåll. Motsvarande ordning gäller för programföretagens sändningar och i princip även i övrigt på radio- och TV-området. På detta område har det också vidtagits andra åtgärder för att säkerställa mediernas oberoende. Beträffande Sveriges Radio-koncernen kan t.ex. nämnas att finansieringsförutsättningarna bestäms för lång tid och att efterlevnaden av bestämmelserna för sändningsrättens utövande övervakas av ett organ som står fritt i förhållande till såväl bolagets ägare som den politiska makten.

Reklamfinansierade TV-sändningar gör att frågan om annonsörernas inflytande kommer i förgrunden.

För den som annonserar i en reklamkanal utgör de program som sänds det nödvändiga lockbetet för att publiken skall nås av reklambudskapet. En annonsörs bedömning av programmen baseras därför på i vilken utsträckning dessa förmår attrahera den publik som annonsören önskar komma i kontakt med. Detta behöver inte vara liktydigt med att programmen når en stor publik. I vissa fall kan det för en annonsör vara mera fördelaktigt att nå en i absoluta tal mindre men mer köpvillig publik än en större publik, vars köpbenägenhet är lägre i fråga om den aktuella produkten.

Annonsörer kan också på annat sätt ha synpunkter på programverksamheten. Ett program som tar upp ett kontroversiellt ämne vilket kanske framstår som mycket stötande för delar av publiken, kan leda till att tittare får negativa associationer även till produkter som annonseras i anslutning till programmet. För annonsörerna är program av detta slag mindre önskvärda. Särskilt kan detta gälla program som kritiskt granskar den verksamhet som viktiga annonsörer bedriver.

Vad som har sagts nu visar att annonsörers inflytande kan ta sig olika uttryck. Inflytandet kan göra sig gällande indirekt genom att det re-

klamberoende TV- företaget anpassar sin programtablå efter vad företaget tror medför ökad efterfrågan på annonstid. Men inflytandet kan också vara mer direkt och ta sig uttryck i att annonsörer för fram och får gehör för synpunkter på bestämda program. Den mest långtgående formen av annonsörsinflytande föreligger antagligen när programföretaget överlåter urvalet av program till särskilda förmedlingsföretag som levererar ett programinnehåll med redan insatta reklamslag.

Ett starkt beroende av annonsörer kan uppenbarligen komma i konflikt med det krav som bör gälla att även den reklamfinansierade televisionen skall verka i allmänhetens tjänst. En inriktning på den mest köpvilliga publiken kan leda till att t.ex. äldre personer, som ofta ser mycket på TV, nedprioriteras som målgrupp för programverksamheten. Om hänsynen till annonsörerna medför att programföretaget undviker kontroversiella program avhänder sig företaget möjligheten att använda det unika bildmedium som televisionen är för att uppmärksamma orättvisor och brister i samhället.

Jag är medveten om de risker som finns för att den reklamfinansierade televisionen visar alltför stor lyhördhet för annonsörernas önskemål och därmed eftersätter skyldigheterna mot publiken. Jag är också beredd att vidta åtgärder för att motverka en sådan utveckling. Det kan bli fråga om åtgärder av olika slag.

Ett grundläggande krav på ett programföretag som har rätt att sända rikstäckande TV-program med reklam från marksändare bör vara att företaget tar det odelade ansvaret för sändningarnas innehåll. Som jag har nämnt innebär gällande ordning att den som är utgivare i fråga om ett program ensam ansvarar för sändningsinnehållet. De närmare bestämmelserna om detta finns i radioansvarighetslagen. Vidare är i detta sammanhang av betydelse att det i radiolagen föreskrivs att varje programföretag ensamt avgör vad som skall förekomma i en sändning som företaget anordnar med stöd av sändningstillståndet (5 § tredje stycket första meningen radiolagen). Denna föreskrift har hittills betytt mest genom att den utgjort ett stöd när ett programföretag har velat värja sig mot otillhöriga påtryckningar från staten eller andra maktgrupper. Jag vill emellertid understryka att föreskriften, för ett programföretag som är beroende av reklamintäkter, också bör anses innebära att företaget skall slå vakt om sin integritet i förhållande till annonsörerna.

Också på andra sätt bör det radiorättsliga regelverket kunna spela en positiv roll för att motverka att programsättningen helt anpassas till annonsörernas önskemål. Vad jag här tänker på är de krav i fråga om programutbud m.m. som bör ställas på företaget för att det skall få sändningsrätt.

Gällande avtal mellan staten och programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen innehåller långtgående krav i fråga om t.ex. nyhetsbevakning, kultur, program för små och stora publikgrupper, program med svenska upphovsmän och svenska artister och program för handikappade och språkliga minoriteter. Ett företag som skall få sina inkomster från försäljning av reklamtid bör inte vara skyldigt att göra långtgå-

ende åtaganden till förmån för minoritetsgrupper, men i princip bör enligt min mening också ett reklam-TV-företag åta sig förpliktelser i fråga om programutbudet. På så sätt kan det undvikas att köpsvaga grupper blir utan program i reklamtelevisionen.

Även i en situation med marksänd reklamtelevision bör TV-tittarna ha tillgång till ett reklamfritt alternativ. Reklamfri TV och reklam-TV kommer således att konkurrera om tittarna. Förekomsten av sådan konkurrens är viktig för att förebygga att annonsörerna skaffar sig inflytande över reklam-TV-företagets programverksamhet. En reklamfri TV-kanal behöver inte maximera sin publik för att tillmötesgå olika annonsörers intressen. Inte heller behöver en sådan kanal överväga om innehållet i ett kontroversiellt program kan stöta bort presumtiva annonsörer.

Ett TV-företag som på rätt sätt utnyttjar den frihet som det innebär att inte behöva jaga reklamintäkter, kommer att kunna utforma ett självständigt, intressant och omväxlande programutbud med vilket publiken kan jämföra reklam-TV-företagets program. Publiken blir därmed inte hänvisad till de reklamfinansierade sändningarna om dessa till följd av annonsörsberoende framstår som försiktiga, utslätade eller förutsägbara. Ett reklamfinansierat TV-företag som vill behålla sin ställning hos publiken och sina utsikter till långsiktig överlevnad har alltså skäl att söka undvika att hänsynen till annonsörerna leder till ett följsamt och ointressant programutbud.

Sammanfattningsvis menar jag att man inte bör negligera riskerna för att ett reklamfinansierat TV-företag blir beroende av annonsörerna. Som jag har anfört bör det emellertid finnas goda möjligheter att motverka att beroendet av reklamintäkter påverkar programföretagets självständighet eller leder till stora anpassningar av programutbudet.

Begreppet radioprogram

Kabelnämnden har i sitt remissyttrande uttryckt farhågor för att vissa regler som radiolagsutredningen föreslagit kan kringgå av det skälet att en del uttryck som utredningen laborerar med inte definieras.

Bla. påpekar nämnden att begreppet radioprogram i radiolagen är oklart, eftersom det kan vara svårt att i ett visst fall avgöra om det rör sig om ett eller flera program.

Det är riktigt att man av definitionen av begreppet radioprogram i radiolagen inte får något svar på frågan om en viss utsändning består av ett eller flera program. För lagstiftaren var detta helt ovidkommande när radiolagen skrevs år 1966 och begreppet radioprogram definierades.

Sverige är inte unikt i detta hänseende. Situationen är praktiskt taget densamma i de länder som redan har reklam i TV, omgärdad av mer eller mindre stränga regler för inplaceringen. I utlandet har man uppenbarligen kunnat leva med den föreliggande oklarheten hos programbegreppet. Eventuella problem bör därför kunna bemästras. Utgångspunkten bör rimligen vara hur ett programföretag självt väljer att presentera sitt programutbud. Vad programföretaget presenterar som ett program

bör alltså normalt kunna betraktas som ett program. Jag noterar i detta sammanhang att inget av TV-företagen bland remissinstanserna har gjort några invändningar mot radiolagsutredningens förslag i det här avseendet.

Jag återkommer till begreppet radioprogram längre fram (se avsnitt 4.5.3).

Minimitiden för en viss annons

Ett par av de regler som radiolagsutredningen har föreslagit finner jag vara mindre lämpliga. En av dessa gäller att en annons inte skall få vara kortare än 20 sekunder. Alla remissinstanser som kommenterat det förslaget har rest invändningar och ansett att det inte bör införas någon sådan regel. Jag har tagit intryck av dessa synpunkter och delar de flesta av de aktuella remissinstansernas inställning att det inte finns tillräckliga skäl att föreskriva någonting om minimitiden för en annons.

Jag vill tillägga att frånvaron av en regel av detta slag inte betyder att en annons får vara hur kort som helst. Av marknadsföringslagen följer ett krav på att reklam skall vara lätt att identifiera. Jag föreslår också i detta syfte flera särskilda regler (se avsnitten 4.2.3, 4.4.3 och 4.5.2). Med hänsyn till detta anser jag inte att man behöver befara några olägenheter av att det saknas en regel om minimitiden för en viss annons.

4.2 Utgångspunkterna för lagstiftningen

4.2.1 Liksom annan reklam bör TV-reklamen övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system

Mitt förslag: TV-reklamen skall övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system.

Ett tillägg görs i det lagrum som föreskriver förbud för myndigheter att censurera radio- och trådsändningar (8 § radiolagen). Den nya lydelsen klargör att föreskrifterna i marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror och produktsäkerhetslagen (1988:1604) gäller också i fråga om sådan marknadsföring som sker i radio eller TV.

Censurförbudet i radiolagen skall i fortsättningen betecknas som 19 §.

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 149 ff. och 236) överensstämmer i sak med mitt förslag bortsett från att det i radiolagens cen-

surförbudsbestämmelse inte görs någon hänvisning till produktsäkerhetslagen.

Remissinstanserna: Förslaget att TV-reklamen skall övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system stöds av Stockholms tingsrätt, radionämnden, konsumentverket, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Marknadsförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté, Nordisk Television AB, Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd och Riksidrottsförbundet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Industriförbundet, SAI och Grossistförbundet Svensk Handel tillstyrker förslaget att inskränka censurförbudet i 8 § radiolagen. Enligt radionämnden bör det i denna paragraf hänvisas även till produktsäkerhetslagen (1988:1604). Socialstyrelsen anser att det i radiolagen måste tas in en bestämmelse av vilken framgår att ett förbud mot alkohol- och tobaksreklam inte ens formellt strider mot nuvarande censurförbud. Stockholms tingsrätt kan inte tillstyrka utredningens förslag i fråga om 8 § radiolagen. Enligt tingsrättens uppfattning tillåter radiolagen redan i sin nuvarande utformning ingripanden enligt marknadsföringslagen.

Skälen för mitt förslag: Radiolagsutredningen har med instämmande av de flesta remissinstanserna ansett att reklamen i den marksända televisionen bör övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system. Liksom i fråga om reklam i allmänhet betyder detta att konsumentverket/KO har ställningen som övervakande och ingripande organ och att marknadsdomstolen är exklusiv domstol i mål enligt bl.a. generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i 2 § marknadsföringslagen (1975:1418).

Som har antytts tidigare (avsnitt 4.1.2) har även jag uppfattningen att marknadsföringslagens system är lämpligt för övervakningen av TV-reklamen. Jag delar således utredningens och de flesta remissinstansernas syn i denna fråga.

Jag återkommer till vissa aspekter på marknadsföringslagen längre fram (avsnitt 4.6.1).

Radiolagens censurförbud

Rådande förbud för myndigheter och andra allmänna organ att på radio- och trådsändningsområdet tillgripa censuratåtgärder innebär bl.a. att en myndighet inte får förbjuda någon radiosändning på grund av dess innehåll (8 § första stycket radiolagen). För att detta censurförbud inte skall hindra marknadsdomstolen från att meddela vitesförbud mot radio- eller TV-reklam som bedöms vara otillbörlig eller hindra domstolen från att vid vite förbjuda alkohol- eller tobaksreklam i radio eller TV har radiolagsutredningen föreslagit att det görs ett tillägg i lagtexten. Den nya lydelsen skall klargöra att föreskrifterna i marknadsföringslagen, lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen) och lagen (1978:764) med vissa be-

stämmelser om marknadsföring av tobaksvaror (tobaksreklamlagen) gäller också i fråga om sådan marknadsföring som sker i radio eller TV.

De juridiska remissinstanserna har med ett undantag - Stockholms tingsrätt - tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. Radionämnden, som tillhör de tillstyrkande instanserna, har ansett att det i 8 § radiolagen också bör hänvisas till produktsäkerhetslagen (1988:1604). Stockholms tingsrätts uppfattning är däremot att radiolagen redan i sin nuvarande utformning - liksom tryckfrihetsförordningen - tillåter ingripanden enligt marknadsföringslagen.

Jag gör mot denna bakgrund följande bedömning av behovet att i radiolagens censurförbudsbestämmelse erinra om att den marknadsföringsrättsliga lagstiftningen också skall gälla för sådan marknadsföring som sker i radio och TV.

Radiolagen innehåller regler av två slag. Dels finns i 1-4, 8, 10 och 11 §§ regler som tar sikte på alla slag av trådlösa överföringar ("radiosändningar"). Dels finns i 5-7 §§ vissa regler som uteslutande gäller radio och TV som massmedier. Regler av det senare slaget är t.ex. kravet på tillstånd av regeringen för rätt att sända radioprogram i rundradiosändning, kravet att ett programföretags sändningsrätt skall utövas opartiskt och sakligt samt regeln att radionämnden i efterhand granskar om så har varit fallet.

För radio och TV som massmedier gäller också en särskild yttrandefrihetsrättslig lagstiftning, utformad efter mönster av tryckfrihetsförordningen. För de företag som är programföretag i radiolagens mening finns de särskilda yttrandefrihetsrättsliga bestämmelserna i radioansvarighetslagen.

Tryckfrihetsförordningen är en av våra grundlagar. En central regel i förordningen förbjuder myndigheter och andra allmänna organ att tillgripa censuratgärder: det får inte förekomma någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav (1 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen).

Detta censurförbud anses inte hindra att marknadsdomstolen med stöd av marknadsföringslagen meddelar vitesförbud mot otillbörlig kommersiell reklam i t.ex. en tidning. Det beror på tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsbegrepp. Vilket yttrandefrihetsbegrepp tryckfrihetsförordningen har får man klart för sig när man sätter sig in i syftet med förordningen.

Tryckfrihetsförordningens syfte kommer till uttryck i 1 kap. 1 § i förordningen. Av bestämmelsen framgår att tryckfriheten såsom den garanteras av förordningen syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Om ett meddelande i tryckt skrift är lagstridigt i något annat hänseende än såsom ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten, är däremot gängse uppfattning att tryckfrihetsförordningen inte hindrar ingripanden mot meddelandet med stöd av vanlig lag. En gärning anses exempelvis kunna bestraffas som bedrägeri eller svindleri även om den har begåtts genom meddelande i tryckt skrift. I rättspraxis har ansetts att meddelande i tryckt skrift om vinstnummer i

ett utländskt lotteri utan hinder av tryckfrihetsförordningen kan leda till straff för brott mot lotterilagstiftningen (NJA 1961 s. 715).

I överensstämmelse med det sagda anses det falla utanför tryckfrihetsförordningens syfte att skydda näringsidkares ekonomiska intressen (se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 46 f.). Det i förordningen föreskrivna censurförbudet för myndigheterna tolkas därför så att det inte hindrar att marknadsdomstolen vid vite förbjuder otillbörlig kommersiell reklam i en tryckt skrift (se prop. 1970:57 s. 130 f. och prop. 1986/87:151 s. 53).

Radioansvarighetslagen använder sig av samma yttrandefrihetsbegrepp som tryckfrihetsförordningen (se prop. 1966:156 s. 54).

De resonemang som måste föras i fråga om det tryckfrihetsrättsliga skyddets utsträckning kan emellertid inte utan vidare överföras till censurförbudet i 8 § radiolagen. Tre omständigheter klargör detta.

För det första är att märka lagstiftarens avsikt att med censurförbudet värna om *radioprogrammens integritet* (se prop. 1966:149 s. 33). Begreppet radioprogram definieras i radiolagen som en radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt. Som radioprogram anses således inte enkla meddelanden. Vid radiolagens tillkomst underströks emellertid (se anförd prop. s. 37) att meddelanden verkligen måste vara enkla för att en sändnings innehåll inte skall betraktas som radioprogram, och det sades särskilt, att meddelandena inte får inramas av t.ex. musik eller reklam.

För rätt att här i landet sända "radioprogram i rundradiosändning" krävs tillstånd av regeringen (5 § första stycket radiolagen). Med rundradiosändning avses en särskild kategori sändningar vars adressat är allmänheten. Kravet på tillstånd av regeringen gäller således endast den massmediebetonade användningen av radio och TV. På grund av vad som uttalades vid radiolagens tillkomst om begreppet radioprogram får emellertid som sådan sändningsverksamhet som i princip kräver tillstånd av regeringen anses bl.a. reklam i rundradiosändningar.

Vid sin tillkomst innebar radiolagen att ett företag gavs "ensamrätt" att sända radioprogram i rundradiosändning, dvs. bl.a. reklam i sådana sändningar. Samtidigt etablerades genom avtal den ordningen mellan staten och programföretaget - dvs. Sveriges Radio - att företaget i sändningarna inte fick medge kommersiell reklam mot vederlag. Radiolagen måste emellertid tolkas så att den tryggade Sveriges Radios ställning gentemot myndigheterna. Sändningsförbud skulle en myndighet inte kunna rikta mot något radioprogram, inte heller mot reklam.

Radiolagens censurförbud förhindrar således mer effektivt än censurförbudet i tryckfrihetsförordningen att en myndighet förbjuder viss publicering; som har nämnts lämnar tryckfrihetsförordningen den möjligheten öppen när det gäller att ingripa mot meddelanden i rent kommersiella sammanhang.

Den andra omständigheten som bör understrykas i fråga om det radiorättsliga censurförbudet är dess ordalydelse. En myndighet får inte förbjuda någon *radiosändning* på grund av dess innehåll. Med radiosänd-

ning förstås enligt radiolagen ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare.

Censurförbudet skyddar därmed inte bara radio och TV som massmedier utan också radion som ett medel för tvåvägskommunikation. I fråga om kommunikationsradio och liknande gäller ingen särskild yttrandefrihetsrättslig lagstiftning efter tryckfrihetsrättsligt mönster. Vid en tolkning av censurförbudet på detta område saknar man därför även rent formellt anledning att låta sig influeras av sådana resonemang som måste föras när det gäller frågan om det tryckfrihetsrättsliga skyddets utsträckning.

För det tredje bör man vara klar över det radiatorättsliga *censurförbudets tillkomst* historia. Från början var avsikten att censurförbudet skulle tas in i radioansvarighetslagen (se betänkandena [SOU 1962:27] Radions juridiska ansvar och [SOU 1965:58] Radioansvarighetslag). Under lagstiftningsarbetets gång flyttades emellertid bestämmelsen till radiolagen. Som motiv för detta anfördes (se prop. 1966:149 s. 34) att regeln var av betydelse inte bara för rundradions programverksamhet. Principen om yttrandefrihet i radio ansågs kräva att inte heller innehållet i andra sändningar än sådana som förbehölls det företag som gavs ensamrätt att sända rundradio utsattes för förhandsgranskning av myndighet eller belades med sändningsförbud.

Lagtekniskt sett är således det radiatorättsliga censurförbudet helt frigjort från radioansvarighetslagen.

Självfallet har det tryckfrihetsrättsliga censurförbudet tjänat som förebild för det radiatorättsliga. Detta hör dock inte tas till intäkt för en inskränkande analog tolkning av det radiatorättsliga censurförbudet som har sin grund i ett tryckfrihetsrättsligt resonemang. En myndighet bör inte tolka en skyddsbestämmelse för den enskilde av det slag som radiolagens censurförbud utgör genom analogi från ett rättsområde, om detta får till följd att bestämmelsens räckvidd inskränks i förhållande till ordalydelsen.

Av nu anförda skäl kan jag inte komma till någon annan slutsats än att censurförbudet i 8 § radiolagen såsom det är formulerat utgör ett hinder mot meddelande av vitesförbud som gäller otillbörlig reklam i radio och TV.

Censurförbudet bör emellertid inte få den praktiska konsekvensen vid ett öppnande av den marksända televisionen för reklamfinansiering, att marknadsdomstolen anser sig förhindrad att meddela vitesförbud mot otillbörlig TV-reklam. Som radiolagsutredningen har föreslagit kan detta förebyggas genom att det i lagrummet tas in en hänvisning till marknadsföringsrättslig lagstiftning.

Man kan säga att det finns två olika slag av sådan lagstiftning om man ser den från yttrandefrihetsrättslig synpunkt: lagstiftning som inte gör intrång på det område som täcks av tryckfrihetsförordningens och radioansvarighetslagens yttrandefrihetsbegrepp och lagstiftning som gör

sådant intrång. Såsom lagstiftning av det förra slaget får betraktas marknadsföringslagen och till samma kategori bör räknas produktsäkerhetslagen.

Från marknadsföringslagen och produktsäkerhetslagen skiljer sig alkohol- och tobaksreklamlagarna. Denna lagstiftning, som jag återkommer till längre fram (se avsnitt 4.6.2), inkräktar på det område som täcks av tryckfrihetsförordningens och radioansvarighetslagens yttrandefrihetsbegrepp. Vilket yttrandefrihetsbegrepp som tryckfrihetsförordningen har får man som jag har nämnt klart för sig när man beaktar syftet med förordningen sådant detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § i förordningen. Det enda som ligger utanför detta skyddssyfte är sådana meddelanden som är av utpräglad kommersiell natur och som har rent kommersiella förhållanden till föremål. Generella förbud mot reklam har ansetts inte säkert falla utanför det tryckfrihetsrättsliga området. Därför har det ansetts nödvändigt att i tryckfrihetsförordningen ge stöd för alkohol- och tobaksreklamlagarna (1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen; jfr prop. 1986/87:151 s. 48 och 53). Marknadsföringslagen och produktsäkerhetslagen anses däremot vara förenliga med tryckfrihetsförordningen fastän förordningen inte ger något positivt stöd för denna reglering.

Enligt radiolagsutredningen bör det i 8 § radiolagen hänvisas till, förutom marknadsföringslagen, alkohol- och tobaksreklamlagarna. Stockholms tingsrätt har invändningar också mot detta förslag. Tingsrätten kan inte se något behov av en sådan hänvisning; ett sådant stadgande finns ju inte i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Detta kan jag inte finna vara någon vägande invändning mot den föreslagna hänvisningen. Tryckfrihetsförordningen behöver naturligtvis inte i sin censurförbudsbestämmelse hänvisa till alkohol- och tobaksreklamlagarna, när förordningen på annan plats har en sådan hänvisning (1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen).

Med hänsyn till vad som nu anförts har jag samma uppfattning som de flesta remissinstanserna inklusive radionämnden om till vilken marknadsföringsrättslig lagstiftning det bör hänvisas i radiolagens censurförbudsbestämmelse. Av denna paragraf bör således framgå att föreskrifterna i marknadsföringslagen, alkohol- och tobaksreklamlagarna samt produktsäkerhetslagen gäller även i fråga om sådan marknadsföring som sker i radio och TV.

Senare kommer jag att behandla TV-reklamen och barnen (avsnitt 4.7). Jag föreslår där att det i radiolagen tas in vissa regler som får anses vara av i första hand marknadsföringsrättslig art. Med hänsyn till detta vill jag erinra om den praxis som marknadsdomstolen har utvecklat och som innebär att en marknadsföringsåtgärd som strider mot annan lagstiftning än marknadsföringslagen kan betraktas som lagstridig också enligt marknadsföringslagens generalklausul mot otillbörlig marknadsföring (om detta se närmare avsnitt 4.10.2).

Min avsikt med att i radiolagens censurförbudsbestämmelse hänvisa till marknadsföringslagen är att ge utrymme för denna praxis också när det gäller sådan marknadsföring som sker i radio eller TV.

Genom att utforma hänvisningen i radiolagens censurförbudsbestämmelse på det sätt som här förordas förebygger man enligt min mening att bestämmelsen får oönskade effekter på det marknadsföringsrättsliga området.

4.2.2 Begreppet reklam

Mitt förslag: Enligt radiolagen (1 §) skall med reklam förstås ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nytthet. Detta begrepp skall ersätta det nuvarande uttrycket kommersiell reklam i radiolagen.

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 153 ff.).

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig på det hela taget till utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Kritiska synpunkter framförs emellertid från några håll. Kritiken gäller huvudsakligen detaljer.

Skälen för mitt förslag: I flera olika regelverk finner man reklambegrepp som har betydelse för de företag som är programföretag i radiolagens mening.

Enligt generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i 2 § marknadsföringslagen kan marknadsdomstolen, om en näringsidkare vid marknadsföring av en vara, en tjänst eller någon annan nytthet företar reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärs sed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, förbjuda näringsidkaren att fortsätta med detta eller att företa annan liknande handling.

På grund av denna föreskrift har varje programföretag anledning att beakta vad som förstås med att en näringsidkare *vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet företar reklamåtgärd eller annan handling*.

Radiolagen innehåller ett bemyndigande för regeringen att träffa avtal med ett programföretag om att företaget inte får sända *kommersiell reklam* (6 § tredje stycket 3 radiolagen). Med stöd av detta bemyndigande har mellan staten och varje programföretag avtalats att företaget *inte mot vederlag får medge kommersiell reklam i program eller programinslag*.

Den europeiska TV-konventionen har en särskild definition av *reklam* (artikel 2 f). Reklam betyder här varje offentligt meddelande som är avsett att främja avsättning, inköp eller uthyrning av en vara eller tjänst, att gynna en sak eller idé eller att åstadkomma något annat av annonsören önskat resultat, för vilket sändningstid har upplåtits åt annonsören mot betalning eller annat vederlag.

När det gäller radiolagen hör i detta sammanhang också nämnas kravet att ett programföretag skall utöva sändningsrätten *opartiskt* (6 § första stycket radiolagen). Som tidigare nämnts (se avsnitt 4.1.1) innebär detta enligt radionämndens praxis bl.a. att ett programföretag bör vara försiktigt med att sända program eller programinslag som innebär ett *reklambetonat gynnande* av en viss produkt eller ett visst företag.

Slutligen vill jag peka på vad den europeiska TV-konventionen menar med *sponsorskap* och hur konventionen skiljer mellan reklam och sponsorskap. Det senare begreppet definieras i artikel 2 g) såsom medverkan av en fysisk eller juridisk person, som inte är engagerad inom radio eller television eller med att framställa audiovisuella verk, i att, direkt eller indirekt, finansiera ett program i syfte att därmed främja sitt namn, varumärke eller anseende.

Sponsorskap är således ett sätt att marknadsföra sponsorns namn, varumärke eller anseende till skillnad från de konkreta produkter som sponsorn marknadsför; marknadsföring av det senare slaget som sker mot vederlag utgör reklam i konventionens mening.

Marknadsföringslagens reglering

Särskild vikt bör tillmätas regleringen i marknadsföringslagen. Huruvida marknadsföring sker mot vederlag eller inte är ovidkommande för frågan om tillämpligheten av denna lag. Lagen gäller således även en näringsidkares marknadsföring av varor eller tjänster i den egna verksamheten.

Tillämpningsområdet är emellertid med tanke på tryckfrihetsförordningen begränsat till marknadsföringsåtgärder som är av utpräglat kommersiell natur och som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället (se prop. 1970:57 s. 66); de reklamåtgärder som marknadsföringslagen avser är i enlighet härmed sådana som syftar till att främja avsättningen av varor, tjänster eller andra nyttigheter.

Vad som har sagts nu innebär att åsiktsreklam och liknande faller utanför tillämpningsområdet. Detsamma är fallet med inköps- och andra anskaffningsfrämjande åtgärder som riktas "bakåt" mot leverantörer, kreditgivare eller arbetssökande; som marknadsdomstolen har framhållit i sitt remissyttrande över radiolagsutredningens betänkande förekommer det emellertid att annonser är av s.k. blandad typ som faller delvis utanför och delvis under lagens tillämpningsområde. Marknadsdomstolen är givetvis kompetent till den del man i budskap av detta slag kan särskilja marknadsföringen från det övriga innehållet.

De företag som är programföretag har, som radiolagsutredningen påpekar, ett särskilt skäl att observera regleringen i marknadsföringslagen. Det har att göra med att radioansvarighetslagen gäller för företaget.

Radioansvarighetslagen innebär att missbruk av yttrandefriheten i radioprogram kan medföra ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott (2 § radioansvarighetslagen). Orden "ansvar och skadeståndsskyldighet" hör som utredningen framhåller inte uppfattas bokstavligen utan lagrummet bör anses hindra också

att det meddelas vitesförbud mot handlingar som ligger inom det i lagen behandlade området (jfr i fråga om tryckfrihetsförordningen prop. 1970:57 s. 65).

En jämförelse mellan marknadsföringslagens reglering och gällande radiorättsliga reklambegrepp

Radiolagsutredningen jämför det reklambegrepp som följer av marknadsföringslagen med uttrycket kommersiell reklam i radiolagen och avtalet mellan staten och varje programföretag. Jämförelsen görs i ljuset av radionämndens beslut den 2 februari 1989 i fråga om underhållningsprogrammet "Zick Zack" i Sveriges Televisions sändningar (SB 44/89).

Radionämnden prövade här bl.a. om programföretaget hade överträtt avtalsbestämmelsen om förbud att medge kommersiell reklam mot vederlag i program eller programinslag.

Ett inslag i programmen gällde direktsändning av AB Tipstjänsts dragningar i bolagets båda spel Lotto och Joker. Radionämnden uttalade att detta i hög grad var ägnat att främja avsättningen av Tipstjänsts produkter och ansåg att den exponering som Tipstjänst och dess spel fick i programmen var att betrakta som kommersiell reklam i radiolagens och avtalets mening.

Som radiolagsutredningen framhåller var "Zick Zack"-programmen underhållningsprogram där olika artister framträdde. Radionämndens ställningstagande i fallet kan jämföras med den bedömning av marknadsföringslagens räckvidd som högsta domstolen gjorde i det s.k. Helg-Extra-målet (NJA 1975 s. 589). I detta rättsfall yttrade domstolen om en tidnings löpsedel att en sådan inte utan vidare kan jämföras med en sedvanlig annons eller eljest kan sägas vara av utpräglat kommersiell natur med rent kommersiella förhållanden till föremål. Domstolen skrev om den i målet aktuella löpsedeln att den, trots att den på ett missvisande sätt antydde tidningens innehåll, utgjorde ett led i tidningens nyhetsförmedling. Frågan om ingripande mot löpsedeln för att vara oriktig eller vilseledande kunde därför inte prövas enligt marknadsföringslagen utan föll inom ramen för tryckfrihetsförordningens ansvarssystem.

Enligt radiolagsutredningen förefaller radionämndens beslut i "Zick Zack"-fallet illustrera att uttrycket kommersiell reklam i radiolagen och programföretagens avtal med staten täcker något mer än vad som är möjligt att föra in under det reklambegrepp som följer av marknadsföringslagen.

Radiolagsutredningens förslag och vissa vid remissbehandlingen framförda synpunkter

Radiolagsutredningen har ansett det i princip vara ägnat att komplicera tillvaron för programföretagen att behöva hålla reda på två olika inhemska reklambegrepp. Utredningen anser dock att olägenheterna inte bör överdrivas och framhåller att radiolagens uttryck kommersiell re-

klam i dag är av avgjort större intresse för ett programföretag än det reklambegrepp som följer av marknadsföringslagen av det skälet att inget programföretag får finansiera sändningar med reklam.

Om det skall ske en ändring i detta hänseende finns det dock enligt utredningen goda skäl att man helt håller sig till det reklambegrepp som följer av marknadsföringslagen.

På i huvudsak de nu angivna skälen har utredningen föreslagit att reklam vad gäller alla programföretags sändningar skall definieras som ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nyttighet.

Innebörden av definitionen diskuteras av utredningen särskilt mot bakgrund av tre speciella företeelser på TV-området, nämligen *direkta säljerbjudanden eller liknande* ("teleshopping"), *namngivande av en sponsor* och *varuexponering* ("product placement").

Säljerbjudanden och liknande som förekommer i teleshopping anser utredningen utan tvivel vara reklam i den föreslagna definitionens mening.

Den distinktion som TV-konventionen gör mellan reklam och sponsorskap bedömer utredningen knappast ha någon relevans när det gäller vad som från marknadsföringslagens synpunkt skall anses vara reklam. Namngivande av en sponsor torde enligt utredningen mycket väl kunna vara reklam enligt den föreslagna definitionen av reklam. Därför anser utredningen att man i det radiorättsliga regelverket på något sätt behöver kunna skilja mellan reklam mot vederlag i allmänhet och det förhållandet att ett sponsrat program sänds och sponsorn namnges.

Varuexponering i TV innebär att det i vanliga nyhets- eller underhållningsprogram förekommer en markant fokusering av en produkt eller ett varumärke som inte för tittaren framstår som motiverad med hänsyn till något informativt eller underhållande syfte hos programföretaget.

Ett exempel skulle kunna vara ett frågesportprogram i TV, där vinsterna utgörs av TV-apparater. Man kan i ett sådant fall inte rikta någon kritik mot programföretaget om det låter TV-bilden göra ett hastigt svep över apparaterna. Om emellertid programföretaget på ett påtagligt och för sammanhanget omotiverat sätt låter bilden fokusera TV-apparaterna är det fråga om varuexponering.

Utredningen säger om insmugen varuexponering av detta slag att sådan knappast ens i uppenbara fall är reklam enligt den föreslagna definitionen av detta begrepp.

Utredningens nu redovisade överväganden har kommenterats av ganska få remissinstanser.

Stockholms tingsrätt delar uppfattningen att det mest ändamålsenliga är att använda marknadsföringslagens definition av reklam.

Marknadsdomstolen påpekar att det centrala i marknadsföringslagen är begreppet marknadsföring, vilket avser såväl reklam i traditionell mening som andra marknadsföringsåtgärder. Reklambegreppet definieras inte. Motiven till lagen ger exempel på marknadsföring som inte är re-

klam (bl.a. prop. 1970:57 s. 72 ff.). Enligt domstolen torde utredningens definition av reklam närmast motsvara vad som i marknadsföringslagen förstås med marknadsföring. Begreppet reklam i radiolagen synes alltså få en vidare innebörd än vad reklambegreppet har i motiven till marknadsföringslagen.

Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd vill understryka nödvändigheten av klara avgränsningar mellan reklam och andra typer av program. Både sponsring och varuexponering mot vederlag försvårar sådana gränsdragningar och bör i princip inte få förekomma.

Enligt Sveriges Marknadsförbund hör lagstiftningen använda sig av den europeiska TV-konventionens reklambegrepp. Förbundet anser att alla aktörer fårsvårigheter av att marknadsföringslagen har ett reklambegrepp, TV-konventionen ett annat och radiolagen ett tredje.

Eu nytt reklambegrepp för programföretagen

För min egen del anser jag till en början att det radiorättsliga reklambegrepp som skall definieras bör vara gemensamt för alla programföretag. Reklambegreppet bör därför vara detsamma för TV-sändande programföretag och programföretag på ljudradiosidan. Samma reklambegrepp bör också gälla oavsett om programföretaget har rätt att finansiera sändningar med reklam eller inte.

På grund av det anförda anser jag liksom radiolagsutredningen att reklamdefinitionen bör tas in i radiolagen.

När det gäller definitionens innehåll ligger naturligtvis den tanken nära att man bör knyta an till TV-konventionens reklambegrepp. Av flera skäl anser jag emellertid att detta skulle vara mindre lämpligt.

För att Sverige skall kunna tillträda TV-konventionen krävs inte att vår lagstiftning anammar konventionens reklambegrepp. Vad som krävs är att vi kan uppfylla konventionens krav när det gäller exempelvis reklamens volym och inplacering. Med reklam avses då givetvis reklam i konventionens mening. Däremot lägger sig inte konventionen i på vilket sätt vi uppfyller dess krav.

Konventionens reklambegrepp bryter skarpt mot vad som följer av det svenska yttrandefrihetsrättsliga regelverket.

Jag har tidigare (avsnitt 4.2.1) föreslagit att det görs ett tillägg till censurförbudet i radiolagen som klargör att i fråga om marknadsföring gäller föreskrifterna om marknadsföring i olika lagar. Om man gör så kommer programföretagen att tvingas ta hänsyn till denna reglering oavsett vad som i radiolagen läggs in i begreppet reklam.

Jag vill här också påpeka att jag kommer att föreslå vissa särregler i fråga om TV-reklam och yngre barn (avsnitt 4.7). Dessa regler är delvis av marknadsföringsrättslig art, och reglerna avses i den delen kunna tillämpas av konsumentverket/KO och marknadsdomstolen.

Konsumentverket/KO och marknadsdomstolen är organ, vars kompetens i marknadsföringsrättsligt hänseende i princip baserar sig på marknadsföringslagens tillämpningsområde. Detta tillämpningsområde

kan i princip inte utvidgas, eftersom gränserna för det bestäms av tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsbegrepp.

TV-konventionens reklambegrepp gäller däremot ett flertal företeelser utanför det marknadsföringsrättsliga området. Som nyss nämnts omfattar ju konventionens reklambegrepp även t.ex. åsiktsreklam.

Ett eventuellt införande i radiolagen av konventionens reklambegrepp skulle naturligtvis inte utvidga konsumentverket/KO:s och marknadsdomstolens kompetens till åsiktsreklamens område. En sådan åtgärd skulle emellertid ge intrycket att verket och domstolen i fråga om reklam i TV hade en kompetens som de inte har när det gäller reklam i andra medier.

Med hänsyn till vad som nu har anförts är min uppfattning att man i fråga om vad som skall läggas in i begreppet reklam i radiolagen hellre bör knyta an till marknadsdomstolens kompetensområde enligt marknadsföringslagen än till TV-konventionen.

Vid marknadsföringslagens tillkomst uttalades som jag har visat att lagens tillämpningsområde skulle begränsas till marknadsföringsåtgärder som är av utpräglad kommersiell natur och som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Uttalandet om detta gjordes med tanke på tryckfrihetsförordningen.

Däremot sades inte någonting om marknadsföringslagens relation till underhållning och förströelse. I förgrunden för sådana tryckta medier som dagstidningarna står givetvis nyhetsförmedling och åsiktsbildning. För radio och TV förhåller det sig inte självfallet likadant. Däremot kan man i fråga om dessa medier alltid säga att de som en viktig uppgift har - vid sidan av nyhetsförmedling och åsiktsbildning - att skänka underhållning och förströelse.

Med hänsyn till vad som har sagts nu anser jag att den rimligaste tolkningen av marknadsföringslagen på radio- och TV-området är, att underhållning och förströelse behandlas på samma sätt som nyhetsförmedling och åsiktsbildning. Inslag som sänds på grund av sitt underhållningsvärde bör således anses avse just underhållning, även om de skulle kunna ifrågasättas utgöra marknadsföring.

Som exempel på vad jag menar vill jag hänvisa till radionämndens beslut om "Zick Zack"-programmen i Sveriges Televisions sändningar. Jag har nämnt att det i dessa fall rörde sig om underhållningsprogram, där olika artister framträdde. Att programföretaget direktsände Tiptjänsts Lotto-dragningar berodde uppenbarligen på dessa inslags nyhets- och underhållningsvärde, och det kan inte antas att programföretagets syfte med inslagen var att öka Tiptjänsts inkomster. Den omständigheten att radionämnden fann att exponeringen av Tiptjänst och dess spel i programmen var att betrakta som kommersiell reklam från radiolagens synpunkt, betyder därför enligt min mening inte att det rörde sig om marknadsföring i marknadsföringslagens mening.

Av vad jag nu har sagt följer att ett programinslag av denna typ inte bör anses utgöra reklam utifrån det nya reklambegrepp i radiolagen som jag förestår. Radiolagens reklamdefinition bör begränsa sig till närings-

idkares marknadsföringsåtgärder som är av utpräglat kommersiell natur och som gäller annat än nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället och inte heller avser underhållning eller förströelse.

Genom att göra på detta sätt kan man avvara radiolagens nuvarande uttryck kommersiell reklam.

Det centrala i marknadsföringslagen är, som marknadsdomstolen har påpekat, begreppet marknadsföring. Jag håller med domstolen om att radiolagsutredningens definition av reklam närmast motsvarar vad som i marknadsföringslagen förstås med marknadsföring och att begreppet reklam enligt utredningens förslag därmed synes få en vidare innebörd än vad själva reklambegreppet har enligt motiven till marknadsföringslagen.

Jag kan dock inte se att detta har några negativa följder. Marknadsdomstolens kompetens när det gäller marknadsföring i radio och TV bör ju gälla allt som marknadsföringslagen avser med marknadsföring, och med uttrycket reklam i radiolagen syftar jag på detsamma.

Med hänsyn till marknadsdomstolens påpekande har jag övervägt att i stället för reklam tala om marknadsföring. Min uppfattning är emellertid att detta inte skulle medföra någon fördel; ordet reklam är så inarbetat när det gäller TV-reklamfrågan att det har ett värde att kunna hålla sig till detta uttryck.

Om det rör sig om reklam mot vederlag eller inte saknar betydelse för reklambegreppets innebörd. Det täcker även ett programföretags reklam för varor eller tjänster som gäller den egna verksamheten, t.ex. en av företaget utgiven programtidning (jfr radionämndens beslut den 25 maj 1989, SB 222/89).

Säljerbjudanden och liknande som förekommer i teleshopping får anses vara reklam i reklambegreppets mening.

Namngivande av en sponsor kan vara marknadsföring enligt marknadsföringslagen och går därmed in under begreppet reklam. Som radiolagsutredningen har uttalat skapar detta ett behov av att på något sätt i det radiorättsliga regelverket skilja mellan reklam mot vederlag i allmänhet och det förhållandet att ett sponsrat program sänds och sponsorn namnges.

Ett sätt att lösa detta problem är att, som utredningen har föreslagit, acceptera att namngivande av en sponsor kan utgöra reklam och i avtalet mellan staten och programföretaget skilja ut vad som under vissa förutsättningar och i viss form är tillåten sponsring till skillnad från reklam mot vederlag i övrigt.

Ett annat sätt skulle kunna vara att i radiolagens reklamdefinition uttryckligen ange att den inte omfattar namngivande av en sponsor.

Jag har övervägt att göra på det senare sättet. Jag har emellertid funnit att i fråga om tillkännagivande av sponsorskap också annat än själva namngivandet av sponsorn kan kräva särskild reglering. Genom att från reklamdefinitionen endast undanta namngivandet av sponsorn skulle man därför inte vinna något väsentligt. Jag återkommer till sponsorfrågan längre fram (se avsnitt 4.9.2).

Av de skäl som nu har redovisats anser jag att det i radiolagen bör införas den definition av reklam som radiolagsutredningen har föreslagit. Som reklam bör således anses ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nytthet.

Närmare om det avsättningsfrämjande syftet

Radioprogrammet skall vara "avsett att främja" avsättningen av den aktuella varan etc. Att den annonserande näringsidkaren har detta syfte kan tas för givet. Detta är dock inte det väsentliga från radiorättslig synpunkt. Det väsentliga är i stället att programföretaget inte kan anses ha något annat syfte med sändningen. Det rör sig således inte om reklam, om programföretaget sänder programmet i ett uppenbart informativt syfte. Givetvis förutsätter dock detta att informationen inte inskränker sig till sådant som var, när, hur och till vilket pris TV-tittaren kan skaffa sig en viss produkt.

Man behöver inte tveka om hur det förhåller sig med programföretagets motiv i de fall då företaget får betalt av annonsören. Att programföretaget har ett reklamsyfte med sändandet kan emellertid stå klart också då företaget inte erhåller några pengar. Jag tänker här på det fallet att programinslaget gäller en produkt av vars försäljning företaget har ekonomisk fördel. Ett praktiskt exempel kan vara en programtidning som företaget ger ut. Reklam i radio eller TV kan också de uppgifter vara som förekommer i anslutning till Sveriges Utbildningsradios program om hur lyssnare och tittare kan beställa kursböcker och liknande.

När det i övrigt gäller att bedöma programföretagets handlande i sådana fall då företaget inte erhåller något vederlag för sändandet, kommer man in på bl.a. *ven* som framför det aktuella budskapet. Att någon yttrar sig i ett programföretags sändningar och för egen del har ett avsättningsfrämjande syfte med vad som sägs, kan vara en omständighet som i förening med andra bör bestämma hur man bedömer programföretagets agerande.

Till en början gäller det att fastställa den medverkandes syfte. En betydelsefull omständighet är givetvis om denne har tagit emot pengar för att framföra sitt budskap. Om så har skett och om budskapets effekt är avsättningsfrämjande kan man knappast komma till annat resultat än att den medverkande har det relevanta syftet.

Om detta står klart blir nästa fråga om programföretaget med inslaget kan anses ha något motstående informativt eller underhållande syfte som bör anses uppväga den medverkandes avsättningsfrämjande syfte och medföra, att programinslaget - trots den medverkandes syfte - inte bör anses utgöra reklam från programföretagets synpunkt.

De konsumentupplysande programmen i TV kan här tjäna som exempel. Även om en medverkande i ett sådant program bakom ryggen på programföretaget tar emot pengar av tillverkaren av en produkt som programmet uppmärksammar i positiva ordalag, föranleder i allmänhet inte detta någon annan bedömning än att programföretagets syfte med

programmet är rent informativt, dvs. det rör sig inte om ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nyttighet. För att ett avsättningsfrämjande yttrande som någon faller mot betalning i ett programföretags sändningar skall bestämma synen på företagets agerande krävs enligt min mening att man kan anse att företaget inte har något informativt eller underhållande syfte med programinslaget.

Om man måste anse att det från programföretagets sida saknas ett syfte av detta slag blir nästa fråga att dra en gräns mellan sådana medverkande, vilkas yttranden har betydelse när det gäller att bedöma programföretagets handlande och medverkande, vilkas yttranden principiellt sett inte bör påverka synen på företagets agerande. Till den förra kategorin anser jag att arbetstagare hos programföretaget hör liksom i övrigt personer som är kontraktsevenligt knutna till programföretaget eller ett detta närstående företag.

Vidare bör till denna kategori räknas ledamöter av programföretagets eller ett närstående företags styrelse. Vad gäller Sveriges Television bör t.ex. till den aktuella kategorin räknas inte bara programföretagets egna styrelseledamöter utan också styrelseledamöterna i övriga bolag inom Sveriges Radio-koncernen, moderbolaget Sveriges Radio inräknat.

Jag anser således att en person som hör till den aktuella kretsen av anställda, frilansmedarbetare, styrelseledamöter m.fl. alltid bör anses företräda programföretaget om vederbörande i programföretagets sändningar mot betalning yttrar något som har en avsättningsfrämjande effekt. Ett sådant programinslag kan därför mycket väl utgöra reklam i det föreslagna reklambegreppets mening. Om det i ett sådant fall rör sig om otillbörlig reklam mot konsumenter eller näringsidkare, kan därmed marknadsdomstolen förhjuda programföretaget att bedriva sådan eller liknande marknadsföring.

Om direkta säljerbjudanden i TV och sponsring har jag talat tidigare. Jag har däremot inte behandlat varuexponering i TV utifrån det föreslagna reklambegreppet.

Särskilt om varuexponering i TV

Varuexponering i TV är en form av smygreklam, och den europeiska TV-konventionen godtar inte att ett programföretag sänder smygreklam mot vederlag. Varuexponering i TV bör därför motverkas.

Som har nämnts innebär radiolagens krav på opartiskhet enligt radionämndens praxis att ett programföretag bör vara försiktigt med att sända program eller programinslag som innebär ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag. I princip bör denna tillämpning kunna träffa även varuexponering i TV.

Den historiska bakgrunden till kravet på opartiskhet är emellertid den reklamfria public service-radion och televisionen. Med tanke på att det nu är aktuellt att introducera kommersiell television i marknätet anser jag att opartiskhetskravet bör kompletteras med ett uttryckligt förbud mot att i programverksamheten gynna kommersiella intressen mot

vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt. Jag tar upp detta senare (avsnitt 4.9.1).

Däremot kan enligt min mening inte insmugen varuexponering i TV särskiljas klart från nyhetsförmedling, åsiktsbildning eller underhållning på ett sådant sätt att man kan säga att det rör sig om reklam utifrån det föreslagna reklambegreppet i radiolagen.

4.2.3 Begreppet annonstid i televisionen

Mitt förslag: Enligt radiolagen (1 §) skall med *annonstid i televisionen* förstås sändningstid i televisionen som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att den som sänder under den angivna tiden i huvudsak gör detta på uppdrag av andra.

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 163 ff.) definierar begreppet annonstid på ett sätt som i sak överensstämmer med mitt förslag. Utredningen definierar vidare begreppet annons som ett televisionsprogram som sänds under annonstid.

Remissinstanserna: Utredningens förslag godtas eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Kritiska synpunkter framförs emellertid från några håll. Bl.a. anser vissa instanser att förslaget om en särskild ljud- och bildsignatur inte är tillräckligt för att uppfylla kravet att reklamen skall vara lätt att identifiera.

Skälen för mitt förslag: Enligt tryckfrihetsförordningen gäller bl.a. att man i vissa fall inte som tryckfrihetsbrott skall betrakta tillkännagivande "i annons eller annat sådant meddelande" (7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Med annat sådant meddelande menas enligt förarbetena till förordningen (prop. 1948:230 s. 174) vissa sedvanliga notiser, som på grund av sitt innehåll har samma uppgift som annonser; jfr *Elek*, Nya tryckfrihetsförordningen, 1948, s. 98. Vad som är att betrakta som redaktionell text bör således inte anses utgöra annonser eller liknande meddelanden.

I tryckfrihetsförordningen förekommer också uttrycket kommersiell annons (1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen). Det anges där att utan hinder av förordningen gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Motiven (prop. 1973:123 s. 46) klargör att redaktionell text inte berörs av bestämmelsen.

För televisionens del behöver man kunna göra en motsvarande distinktion.

Artikel 13 i den europeiska TV-konventionen visar hur man för televisionens vidkommande kan dra en gräns mellan reklamen och de egentliga programmen. Bl.a. anges där att reklamen skall kunna identifieras tydligt som reklam och klart skiljas från övriga inslag i program-

tjänsten genom optiska eller akustiska medel samt att reklamen i princip skall sändas i block.

Som radiolagsutredningen har framhållit är den som annonserar i televisionen i allmänhet någon som står utanför TV-företaget och som har uppdragit åt företaget att sända det aktuella inslaget.

Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att lagstiftningen skall definiera uttrycken annonstid och annons. Med annonstid bör enligt utredningen förstås sändningstid som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att programföretaget under den angivna tiden i huvudsak sänder på uppdrag av andra. Annons definierar utredningen rent formellt som ett televisionsprogram som sänds under annonstid.

Enligt utredningen bör ett reklam-TV-företag endast under annonstid i den angivna meningen ha rätt att sända reklam mot vederlag.

Utredningens förslag har resulterat i kritiska kommentarer från en del remissinstanser.

Kabelnämnden har ansett att det inte framgår hur det fallet skall bedömas att ett programföretag har sänt reklam e.d. utan att det förekommit någon särskild ljud- och bildsignatur. Vidare säger nämnden att om det särskiljande för annonstiden är att programföretaget under denna tid huvudsakligen sänder på uppdrag av andra, bör i konsekvens härmed "övrig tid" anses vara tid då programföretaget sänder utan någons uppdrag, dvs. på eget initiativ.

Sanna Satellite AB har utifrån sin verksamhet med att driva programkanalen "Nordic Channel" synpunkter på definitionen av annonstid. Bolaget uppger att det i denna kanal på uppdrag av andra sänds även vanliga program, inte endast reklam. Sändningstid upplåts åt företag, organisationer m.fl. som vill informera i t.ex. politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga eller kulturella angelägenheter. Bolaget finner därför annonstidsdefinitionen olycklig och föreslår att annonstid förklaras vara sändningstid, som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att programföretaget under den angivna tiden i huvudsak sänder "reklam".

Till de instanser som inte är nöjda med förslaget om den särskilda ljud- och bildsignaturen som skall inleda och avsluta annonstiden hör socialstyrelsen, konsumentverket och svenska kyrkans centralstyrelse; de båda senare anser att det i bild under hela tiden som ett reklaminslag pågår skall finnas en tydlig reklammarkering.

Enligt vad Sveriges Reklamförbund uppger använder reklambranschen beteckningen annons för marknadsföring i tidningar, trycksaker e.d. Förbundet anser att det skulle vara mer ändamålsenligt att i stället för annons tala om "reklamfilm".

Som framhållits tidigare (se avsnitt 4.1.1) har jag på grund av de synpunkter *lagrådet* haft kommit till slutsatsen att man inte bör utforma någon särskild lag om annonser i televisionen utan att man bör ta in reglerna direkt i radiolagen. På grund härav bör uttrycket "annonstid i televisionen" definieras i radiolagen.

Liksom radiolagsutredningen anser jag att kännetecknande för sådan tid kan anses vara att programföretaget "i huvudsak sänder på uppdrag av andra". Detta betyder inte att det kommer att råda något förbud för programföretaget att under annan tid än annonstid sända program på uppdrag av andra. Regeln säger bara att annonstiden är tid då programföretaget i huvudsak sänder på uppdrag av andra.

Typiskt för annonstiden i televisionen är uppenbarligen just detta. Det är därför en fördel om, på det sätt som utredningen har föreslagit, definitionen antyder att programföretaget identifierar sig svagare med vad det sänder under annonstiden än med sändningarna under övrig tid (jfr mitt förslag i avsnitt 4.11.2). Det nu sagda skulle enligt min mening inte framgå tydligt om annonstiden i televisionen beskrevs som sändningstid under vilken programföretaget i huvudsak sände "reklam". Reklam kan ju även vara programföretagets egen reklam.

Liksom utredningen anser jag att ett reklam-TV-företag endast under annonstid i televisionen bör ha rätt att sända reklam mot vederlag. Jag skall snart utveckla detta närmare (avsnitt 4.3.3). Jag vill emellertid redan här kommentera kabelnämndens uppfattning att det inte framgår hur det fallet skall bedömas att reklam-TV-företaget har sänt reklam e.d. utan att någon särskild ljud- och bildsignatur förekommit. Jag är inte av samma mening som nämnden. Det rör sig i de aktuella fallen antingen om reklam mot vederlag eller om gratisreklam eller annat reklambetonat gynnande. I det förra fallet skulle sändandet vara en överträdelse av den nyss berörda regeln att reklam mot vederlag endast får sändas under annonstid. Både i det fallet och vid gratisreklam eller annat reklambetonat gynnande skulle också inslaget få bedömas utifrån radiolagens krav att sändningsrätten skall utövas opartiskt; liksom radiolagsutredningen anser jag nämligen att kravet på opartiskhet bör gälla även ett TV-företag som står utanför Sveriges Radio-koncernen (se avsnitt 4.3.1, jfr avsnitt 4.9.1).

Vid remissbehandlingen har väckts förslaget att programföretaget endast under annonstid skall ha rätt att sända "reklam eller program som någon har uppdragit åt företaget att sända". Jag behandlar även denna fråga i avsnitt 4.3.3.

Jag delar utredningens uppfattning att annonstiden i televisionen bör inledas och avslutas av "en särskild ljud- och bildsignatur" som markerar sändningstidens karaktär. Jag kan emellertid delvis förstå de remissinstanser som anser att själva ljud- och bildsignaturen inte är tillräcklig för att uppfylla kravet att reklamen skall vara lätt att identifiera; därmed är inte sagt att det är nödvändigt att gå så långt som till att kräva att det i bild under hela sändningstiden för en annons skall synas att programmet är en annons. Jag återkommer till detta längre fram (avsnitt 4.4.3).

För tydlighetens skull vill jag också framhålla att tillämpligheten av marknadsföringslagen givetvis inte är beroende av att en sändning omges av den föreslagna ljud- och bildsignaturen. Marknadsföringslagen gäller allt sändningsinnehåll som i denna lags mening är marknadsföring oavsett om det rör sig om sändning under annonstid eller annan tid.

I lagrådsremissen definierades i överensstämmelse med utredningsförslaget annons som ett televisionsprogram som sänds under annonstid.

Lagrådet har påpekat att en sådan definition är uteslutande formell. I det allmänna språkbruket torde ordet annons ha en förhållandevis klar innebörd och bl.a. i tryckfrihetsförordningen används det utan någon begreppsbestämning. Behovet av en definition i nu förevarande sammanhang synes inte särskilt starkt.

Däremot synes enligt lagrådet remissens förslag till definition leda till konflikt med det allmänna språkbrukets användning av ordet annons. Även tillkännagivanden utanför den särskilt markerade annonstiden kan framstå som annonser i vanlig bemärkelse, exempelvis i kursprogram uppgifter om litteratur med prisangivelse och beställningsadress etc.

Lagrådet förordar därför att definitionen av annons bortfaller.

Jag delar lagrådets uppfattning att det inte behövs någon uttrycklig definition av annons.

4.3 Ett reklam-TV-företags grundläggande skyldigheter i sändningarna

4.3.1 Opårtiskhet och saklighet i programverksamheten

Min bedömning: Ett reklamfinansierat TV-företag som ges rätt att sända från marksändare bör vara skyldigt att utöva sändningsrätten opårtiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen.

Radiolagsutredningens bedömning överensstämmer med min bedömning (betänkandet s. 165 ff.).

Remissinstanserna: Utredningens bedömning behandlas uttryckligen av fem instanser, Stockholms tingsrätt, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Grossistförbundet Svensk Handel och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd. Samtliga tillstyrker bedömningen.

Skälen för min bedömning: För programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen gäller att sändningsrätten skall utövas opårtiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen (6 § första stycket radiolagen).

Kravet på opårtiskhet innebär att olika åsiktsriktningar skall få komma till tals och balanseras på ett rättvist sätt. Av kravet på saklighet följer att uppgifter och påståenden i programmen skall vara korrekta. Hänvisningen till att det i ljudradion och televisionen skall råda en vid-

sträckt yttrandefrihet och informationsfrihet har av radionämnden uppfattats som en uppmaning att inte tolka kraven på opartiskhet och saktighet så strängt att det går ut över yttrandefriheten och informationsfriheten. Kraven på opartiskhet och saktighet kompletteras av bestämmelser i avtalen mellan staten och programföretagen om att felaktiga sakkuppgifter skall beriktigas när detta är påkallat och om att den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle.

Samtliga de nämnda kraven kan ses som uttryck för att radio och TV är betydelsefulla medier och en hela svenska folkets angelägenhet. Därför hör varken ett programföretag självt eller någon viss grupp kunna utnyttja företagens sändningar för att ensidigt driva egna meningar i kontroversiella frågor.

Om ett eller flera fristående reklamsändande TV-företag inrättas ökar möjligheterna att komma till tals i TV. Publikens valmöjligheter ökar också. Det är emellertid inte troligt att mer än ett fåtal TV-kanaler kommer att vända sig till publiken i vårt land. Det finns flera skäl till detta.

För den marksända televisionens del utgör knappheten på sändningsfrekvenser en begränsande faktor. Inom ramen för de frekvenser som i internationella förhandlingar har tilldelats Sverige är det med nuvarande teknik möjligt att som mest etablera två rikstäckande TV-kanaler utöver de två som redan finns.

Vid satellitsändningar är de tekniska begränsningarna mindre framträdande än vid marksändningar.

Den uppmärksamhet som knappheten på sändningsfrekvenser har fått tenderar emellertid att undanskymma vad de ekonomiska realiteterna betyder. TV-verksamhet är mycket kostnadskrävande och därför beroende av stora marknader. De ekonomiska realiteterna torde därför även med hänsyn tagen till satellitsändningarna leda till att endast ett fåtal ytterligare TV-företag kommer att kunna bedriva sådan sändningsverksamhet som vänder sig till svensk publik.

På grund av vad som nu har anförts är min uppfattning att varje enskild rikstäckande marksänd TV-kanal kommer att utgöra ett betydelsefullt medium för information, debatt och kritik. Begränsningarna i fråga om sändningsmöjligheter gör det angeläget att olika meningsriktningar kan komma till tals i en ny TV-kanal lika väl som i dem som sänds i dag. Den som äger eller leder ett företag, som har rätt att sända rikstäckande TV, bör därför inte kunna utnyttja sin ställning för att ensidigt propagera för egna ståndpunkter eller hindra andras uppfattningar att komma till uttryck.

Av dessa skäl anser jag - liksom radiolagsutredningen och de remissinstanser som har kommenterat utredningens bedömning - att också ett nytt och reklamfinansierat TV-företag bör vara skyldigt att i programverksamheten iakttä kraven på opartiskhet och saktighet. I det avseendet bör det inte råda någon skillnad mellan programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen och ett nytt TV-sändande företag.

Kravet på opartiskhet tar enligt radionämndens praxis sikte på främst fyra förteelser: 1) Kritik som en klart utpekad part inte ges tillfälle att bemöta. 2) Ensidig behandling av ett visst ämne eller en viss händelse. 3) Värderande uttalande av programledare eller liknande medverkande i en kontroversiell fråga. 4) Reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

Utredningen har resonerat särskilt om företeelsen reklambetonat gynnande och ansett att också ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag i själva programverksamheten bör vara skyldigt att undvika att sända inslag av denna art.

Utredningens ställningstagande har inte föranlett några kommentarer vid remissbehandlingen. Jag ansluter mig till utredningens uppfattning.

I själva programverksamheten bör det således åligga ett reklamfinansierat TV-företag att följa radiolagens krav på opartiskhet och saklighet på samma sätt som programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen är skyldiga att göra.

4.3.2 Ingen diskriminering av annonsörer

Mitt förslag: Ett TV-företag som får finansiera sändningar med reklam skall inte få diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons. En föreskrift om detta skall tas in i radiolagen (12 §).

Radionämnden skall genom granskning i efterhand övervaka om programföretaget iakttar bestämmelsen.

Diskrimineringsförbudet skall inte hindra att programföretaget utformar en egen annonspolitik om att företaget inte tar emot annonser för vissa varor eller tjänster.

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer i sak med mitt förslag (betänkandet s. 176 ff.).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna ansluter sig till förslaget eller lämnar det utan erinran. Till de tillstyrkande instanserna hör näringsfrihetsombudsmannen (NO). Radionämnden anser att den föreslagna bestämmelsen kan leda till åtskilliga tillämpningssvårigheter och att det är nödvändigt att hithörande frågor belyses ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Svenska Tidningsutgivareföreningen anser inte att det finns härande skäl att införa den föreslagna bestämmelsen, som skulle stå i motsatsställning till 3 § radioansvarighetslagen. Industrieförvaltnings AB Kinnevik motsätter sig bestämt förslaget, som bolaget finner vara en inskränkning i programutgivarens rätt att bestämma över vad som skall sändas. Stockholms tingsrätt kritiserar förslaget från motsett utgångspunkt och anser att det är alltför vagt.

Skälen för mitt förslag: Mellan konkurrenslagstiftningen och det yttrandefrihetsrättsliga regelverket råder en motsättning när det gäller möjligheterna att komma till rätta med s.k. annonsvägran. Den renodlade

formen av annonsvägran föreligger när en näringsidkare, som önskar göra reklam för varor eller tjänster i ett massmedium, förvägras detta med följd att hans näringsverksamhet försvåras.

Konflikten mellan de båda regelverken visar sig i att annonsvägran, trots att sådan kan betraktas som en konkurrensbegränsning med skadlig verkan, inte kan kommas åt med stöd av konkurrenslagstiftningen. Orsaken till detta är den reglering som finns i yttrandefrihetsrätten om en utgivares befogenheter. Således föreskrivs att uppdrag att vara utgivare för en periodisk skrift skall innefatta befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, är utan verkan (5 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). En motsvarande reglering gäller för de företag som är programföretag i radiolagens mening; ingenting får sändas mot programutgivarens vilja (3 § första stycket radioansvarighetslagen).

Jag kan också konstatera att bestämmanderätten för utgivaren av en periodisk skrift enligt rättspraxis gäller även i fråga om kommersiella annonser (se marknadsdomstolens beslut 1974:4).

Radiolagsutredningen har uttalat att ett programföretag som använder marknätet för rikstäckande TV-sändningar med reklam torde bli ett betydligt starkare annonsorgan än de flesta tidningar. Denna bedömning har inte ifrågasatts vid remissbehandlingen, och jag delar den.

Mellan pressens verksamhet och programföretagens råder principiellt betydelsefulla skillnader bl.a. i så måtto att radiolagen kräver att ett programföretags sändningsrätt utövas *opartiskt* och att det ankommer på en särskild statlig myndighet, radionämnden, att i efterhand granska om villkoren för programföretagets sändningsrätt iakttas.

Man kan ställa frågan vad kravet på opartiskhet betyder när det gäller annonsvägran. Radionämnden skulle inte kunna låta bli att ta ställning till detta om ett företag som ville annonsera ansåg sig vara utsatt för diskriminerande behandling och begärde nämndens prövning av programföretagets handlande.

NO har i sitt remissyttrande över radiolagsutredningens betänkande som sin uppfattning uttalat, att annonsvägran i TV i framtiden kan komma att bli ett ofta förekommande och i många fall även allvarligt problem. Enligt NO framstår det som än viktigare i framtiden att annonsvägran skall kunna förhindras på konkurrensrättsliga grunder. NO förordar en översyn av frågan i syfte att finna ett sätt som kan tillgodose det allmänna intresset både av skydd för yttrandefriheten och av en fungerande konkurrens.

NO har härefter i ett beslut i ett enskilt ärende (1990:262) åter givit uttryck för uppfattningen att en översyn av frågan bör komma till stånd.

Mot den angivna bakgrunden kan man enligt min mening inte förbigå det problem som annonsvägran på TV-området skulle kunna utgöra, om det ansvariga företaget var ett företag med sändningsrätt enligt radiolagen. Den kritik som vid remissbehandlingen har framförts mot radiolagsutredningens förslag och som hottnar i att det bör gälla samma reg-

ler för TV som för tidningar, bortser enligt mening från att det inte är samma regler som gäller.

Utredningen har inte resonerat om annonsvägran utifrån radiolagens krav på opartiskhet. I stället har utredningen föreslagit att det införs en särskild lagbestämmelse, enligt vilken ett reklam-TV-företag inte får diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons. Vidare innebär utredningens förslag att radionämnden i efterhand skall granska om programföretaget har iakttagit bestämmelsen. Förslaget har tillstyrkts av NO med kommentaren att det sträcker sig längre än konkurrenslagen (1982:729) eftersom det omfattar alla som önskar annonsera, inte endast näringsidkare. Stockholms tingsrätt anser å andra sidan att förslaget är alltför vagt, och tingsrätten vill även ifrågasätta om en granskning av radionämnden är ett tillräckligt verksamt medel för att motverka att diskriminering sker.

För min egen del anser jag att man knappast har något annat val än att som utgångspunkt ta det befintliga regelverket för programföretagen. Ett viktigt inslag i detta är radionämndens granskning av hur ett företag har utövat sin sändningsrätt. Om ett programföretag har gjort sig skyldigt till annonsvägran bör således radionämnden kunna slå fast att så har skett. För att nämnden skall kunna göra detta krävs givetvis att det finns en regel som säger att det inte får förekomma annonsvägran i TV.

Jag är inte främmande för att radionämnden skulle kunna dra vissa slutsatser vad gäller annonsvägran utifrån radiolagens krav på opartiskhet. Samtidigt står klart att kravet på opartiskhet inte har utformats för detta ändamål. Oavsett vilka slutsatser som kan dras av opartiskhetskravet anser jag därför att det bör finnas en särskild i lag föreskriven skyldighet för ett marksändande reklam-TV-företag att inte diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

Marknadsdomstolen prövade år 1974 en fråga om annonsvägran från tidningen Lands sida (domstolens beslut 1974:4). Tidningen, ägd av lantbrukets föreningsrörelse, hade vägrat att ta in en annons av ett företag som ville sälja konstgödsel till lantbrukarna i konkurrens med företag som tidningens ägare kontrollerade. Marknadsdomstolens majoritet ansåg emellertid att domstolen inte kunde vidta någon åtgärd med hänsyn till regeln om den ansvarige utgivarens ställning enligt tryckfrihetsförordningen.

Om ett reklam-TV-företag uppträder på motsvarande sätt föreligger enligt min mening ett typexempel på vad som bör förstås med att företaget har diskriminerat någon som begärt att företaget skall sända en annons. I ett sådant fall bör alltså radionämnden kunna slå fast att diskrimineringsförbudet har överträtts.

Vägran att ta in en annons behöver dock inte i första hand vara resultatet av en önskan att försvåra näringsutövningen för den som vill annonsera. En tidning kan ofta ha välgrundade redaktionella skäl för att inte vilja ta in en annons. Även om vägran att införa en annons skulle klart försvåra en företagares näringsutövning kan man många gånger in-

te anse att tidningens vägran är från allmän synpunkt otillbörlig (jfr Martenius, Konkurrenslagstiftningen, 1985, s. 261).

Prop. 1990/91:149

Även ett reklam-TV-företag måste ha rätt att utforma sin egen annonspolitik. Det måste stå företaget fritt att avgöra att det inte vill ta emot annonser för vissa varor och tjänster. Det är emellertid naturligt att företaget då bemödar sig om ett konsekvent uppträdande.

Fallet med tidningen Land illustrerar å andra sidan att vägran att ta in en annons inte behöver ha något samband med TV-företagets redaktionella inriktning utan främst kan bero på ekonomiska hänsynstaganden. Företaget kan t.ex. vilja ta hänsyn till en annonsör som annonserar för betydande belopp och som skulle kunna flytta över sitt TV-reklamkonto till ett satellitsändande TV-företag. Man kan också tänka sig en annonsvägran som beror på att TV-företaget tar hänsyn till den ekonomiska verksamheten hos ett företag som står TV-företaget nära ekonomiskt. Vidare kan man tänka sig att direkta påtryckningar mot TV-företaget resulterar i en annonsvägran.

Från konkurrensrättslig synpunkt finns det anledning att tala om annonsvägran endast i sådana fall då någons näringsutövning försvåras. Grunden för det radiorättsliga diskrimineringsförbudet är förvisso ett konkurrensrättsligt synsätt. Tillämpningen av bestämmelsen avses emellertid ankomma på radionämnden, som sysslar med helt andra frågor än de myndigheter som är verksamma på det marknadsrättsliga området. Det skulle därför te sig konstlat att avgränsa det radiorättsliga diskrimineringsförbudet så att det endast skulle gälla i de fall då någons näringsutövning försvåras. Särskilt tydligt är å andra sidan att man kan ha anledning att tala om en överträdelse av det radiorättsliga diskrimineringsförbudet då någons näringsutövning har försvårats.

Om radionämnden finner att diskrimineringsförbudet har överträtts bör detta leda till att reklam-TV-företaget åläggs att i programverksamheten redogöra för nämndens beslut (jfr 7 § andra stycket radiolagen). Följden av ett fällande beslut av radionämnden blir däremot inte att TV-företaget tvingas sända annonsen.

Jag utgår emellertid från att reklam-TV-företaget lägger sig vinn om att inte missbruka sin ställning.

4.3.3 Vad som bör skilja annonser från andra program

Mitt förslag: Staten skall få träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning.

En föreskrift om detta tas in i radiolagen (7 § andra stycket punkt 2).

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer i sak med mitt förslag (betänkandet s. 179 ff.).

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Kabelnämnden uttalar dock att det är mycket vanskligt att visa att vederlag har utgått; det bör därför övervägas att slopa vederlagskriteriet så att förekomst av reklam kan bedömas enbart utifrån hur programmet har tett sig för publiken. Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) påpekar att utredningens förslag innebär att en åsiktsannons får sändas utanför annonstid, om detta sker utan vederlag. TU anser att en sådan sammanblandning av annonser och program inte bör få ske. Detta kan motverkas om det i radiolagen anges att det får avtalas om skyldighet för programföretaget att "endast under annonstid sända reklam eller program som någon har uppdragit åt företaget att sända".

Skälen för mitt förslag: Reklam-TV-diskussionen gäller om ett eller flera programföretag skall få möjlighet att finansiera sändningar med reklam. I dag får inget programföretag göra detta.

Det nu sagda visar sig i det radiorättsliga regelverket genom den bestämmelse i avtalet mellan staten och varje programföretag som säger att företaget *inte mot vederlag får medge kommersiell reklam i program eller programinslag*.

För programföretagen gäller således inte något kategoriskt förbud mot att sända vad som i någon mening är reklam. Vad som har sagts nu förändras inte av det förhållandet att radiolagen ställer kravet att ett programföretags sändningsrätt skall utövas opartiskt. Visserligen innebär kravet på opartiskhet enligt radionämndens praxis att ett programföretag bör vara försiktigt med att sända program eller programinslag som innebär ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag. Det var dock inte utifrån reklamaspekten som opartiskhetskravet behandlades när det lagfästes i samband med nuvarande radiolags tillkomst år 1966 (se prop. 1966:149 s. 29 f.).

Genom att det nu är aktuellt att öppna den marksända televisionen för reklamfinansierade sändningar, måste vissa ändringar göras i det befintliga regelverket. Ändringarna bör samtidigt inte vara större än som betingas av ändamålet. För programföretagen på ljudradiosidan bör regleringen i princip inte ändras alls. De icke reklamfinansierade programföretagen bör således inte heller i fortsättningen principiellt sett förbjudas annat än att sända reklam mot vederlag.

En reklam-TV-företag bör endast under annonstid ha rätt att sända reklam mot vederlag

När det gäller ett TV-företag, som får finansiera sändningar med reklam, bör regelverket tillgodose de krav som den europeiska TV-konventionen ställer. För det första måste konventionens reklambegrepp observeras. Som har nämnts tidigare (avsnitt 4.2.2) är detta reklambegrepp å ena sidan vidsträckt genom att det i motsats till marknadsföringslagen inkluderar t.ex. åsiktsreklam och å den andra snävt genom att det endast gäller sådana meddelanden som programföretaget sänder mot vederlag. För

det andra bör hänsyn tas till artikel 13 i konventionen. Där anges bl.a. att reklamen skall kunna identifieras tydligt som reklam och genom optiska eller akustiska medel klart skiljas från övriga inslag i programtjänsten.

Även TV-konventionen fäster således särskild vikt vid reklam som sänds mot vederlag. Konventionen kräver i enlighet med den terminologi som har använts tidigare (avsnitt 4.2.3) att reklam mot vederlag hänvisas till sändning under annonstid i televisionen. Däremot kräver inte konventionen att ett programföretags egenreklam eller annan gratisreklam skall hänvisas till annonstiden.

En helt annan sak är det nya reklambegrepp som jag föreslår i radiolagen. Det bör motsvara vad marknadsföringslagen förstår med marknadsföring. Begreppet reklam förutsätter därför inte någon vederlagstransaktion. Marknadsföringslagen är som jag har nämnt tillämplig på allt sändningsinnehåll som är marknadsföring i lagens mening oavsett om det är fråga om sändning under annonstid eller annan tid, och som exempel på i dag förekommande marknadsföring i radio och TV har jag nämnt reklam för Sveriges Utbildningsradios kursböcker och liknande i anslutning till utbildningsprogram i radio och TV. Jag ser ingen anledning att ett icke reklamfinansierat programföretag skall vara förhindrat att ägna sig åt detta slag av reklam i sändningarna, givetvis under förutsättning att det inte är fråga om otillbörlig marknadsföring mot konsumenter eller näringsidkare.

Att till annonstiden för ett TV-företag, som får finansiera sändningar med reklam, styra allt som kan betecknas som reklam skulle mot bakgrund av det anförda inte vara rimligt. Vad som kan styras till annonstiden bör i princip endast vara den reklam som företaget sänder mot vederlag; vederlaget blir då också det tydligaste tecknet på att programmet verkligen gäller reklam, dvs. är avsett att främja avsättningen av den aktuella varan etc.

Eventuella svårigheter att slå fast att programföretaget har erhållit vederlag för att det sänt viss reklam bör enligt min mening kunna bemästras genom att staten i avtalet med programföretaget utverkar att företaget blir skyldigt att tillhandahålla behövt granskningsmaterial; en sådan bestämmelse finns i avtalen mellan staten och programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen, och såsom denna bestämmelse är formulerad bestämmer radionämnden vilket granskningsmaterial nämnden har behov av.

När ett programföretag sänder reklam mot vederlag utgår vederlaget till programföretaget eller eventuellt en juridisk person genom vilken det sker en sammankoppling mellan vad annonsörerna betalar och programföretagets inkomster. Om vederlaget utgår till någon annan handlar det inte om att programföretaget sänder reklam mot vederlag. Enligt min mening bör det motverkas att ett programföretag i den vanliga programverksamheten sänder reklam också när det är någon annan än programföretaget som upphäver vederlaget. Bl.a. av detta skäl behandlar jag senare (se avsnitt 4.9.1) frågan om en uttrycklig skyldighet för ett pro-

gramföretag att inte mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse i programverksamheten.

Prop. 1990/91:149

Det räcker inte att till annonstiden hänvisa reklam mot vederlag

Eftersom det nya reklambegreppet i radiolagen bör ha den innebörd jag nyss angett kommer utanför det att i princip falla dels åsiktsreklam dels inköps- och andra anskaffningsfrämjande åtgärder som riktas "bakåt" mot leverantörer, kreditgivare eller arbetssökande.

På grund av detta är det inte tillräckligt att i det svenska radiorättsliga regelverket ha en regel som säger att programföretaget endast under annonstid har rätt att sända "reklam mot vederlag". Regeln är otillräcklig för att tillgodose TV-konventionens krav, eftersom reklam endast syftar på marknadsföring i marknadsföringslagens mening.

Som nämnts har en remissinstans föreslagit att programföretaget endast under annonstid skall ha rätt att sända "reklam eller program som någon har uppdragit åt företaget att sända". Förslaget har motiverats med att det annars är möjligt att i viss utsträckning sända åsiktsannonser utanför annonstiden.

Jag har tidigare (avsnitt 4.2.3) föreslagit att man som annonstid betecknar sändningstid i televisionen då programföretaget "i huvudsak sänder på uppdrag av andra". Samtidigt har jag sagt att detta inte innebär något förbud för programföretaget att under annan tid än annonstid sända program på uppdrag av andra.

Frågan är då om det ändå bör gälla ett sådant förbud. Jag anser inte det.

Även om i allmänhet initiativet till vad som offentliggörs i ett programföretags sändningar härrör från programföretaget självt ligger det i sakens natur att motsatsen kan gälla. Programmet Anslagstavlan i Sveriges Televisions sändningar gäller t.ex. genomgående programinslag som utomstående har uppdragit åt programföretaget att sända.

Det är inte alltid Sveriges Televisions ensak att sända program av detta slag. I avtalet mellan staten och programföretaget heter det att företaget är skyldigt att på begäran av statlig myndighet sända meddelande som är av vikt för allmänheten. Sådana meddelanden kan t.ex. behöva sändas i en katastrofsituation då det är motiverat att en myndighet informerar allmänheten om utrymningsvägar m.m.

Programföretaget skall enligt avtalet se till att myndighetsmeddelanden ges en lämplig utformning och att de inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Något skäl att kräva att program av detta slag sänds endast under annonstid finns givetvis inte.

Min uppfattning är således att det inte skulle vara lämpligt att dra den skarpa skiljelinje som den ifrågasatta regeln gör mellan program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända och andra program. Mot regeln talar också de tillämpningssvårigheter som kan förutses; till frågan om åsiktsannonser återkommer jag (se avsnitt 4.4.4).

Hänsynstagandet till TV-konventionens reklambegrepp kräver emellertid som nyss har angetts att programföretaget tillhålls något mer än att endast under annonstid sända "reklam mot vederlag".

Den regel som behövs bör vara ett i lag givet bemyndigande för regeringen att sluta avtal med programföretaget av ett visst innehåll.

Radiolagsutredningens förslag till föreskrift innebär att det i radiolagen tas in en regel enligt vilken det i avtalet får bestämmas om skyldighet för programföretaget att endast under annonstid sända "reklam mot vederlag eller program mot betalning".

Med vederlag menar utredningen varje form av vederlag, inte endast pengar. Något krav på att vederlaget har en viss storlek finns det enligt utredningen inte anledning att ställa. Med att program sänds mot betalning menar däremot utredningen att TV-företaget erhåller ett nettotillskott av pengar på grund av programmets sändande. Från detta skiljer utredningen att en utomstående, t.ex. en sponsor, har bekostat en större eller mindre del av ett programs produktionskostnader.

Ett programs produktionskostnader kan enligt utredningen vara av olika slag, t.ex.

- ersättning för rätten att sända ett skyddat verk eller att sända från ett offentligt evenemang,
- ersättning till medverkande artister, idrottsmän och liknande,
- kostnader för utrustning och teknisk personal för inspelning, redigering m.m.,
- kostnader för programtransporter, t.ex. via radiolänk.

Om en utomståendes bidrag uppgick till hela det belopp som programföretaget annars hade fått lägga ut för att sända programmet skulle alltså företaget få tillgång till programmet utan någon som helst kostnad. Om den utomstående betalade ännu mera för programmet, skulle programföretaget även få ett bidrag till sina allmänna kostnader. I den delen kan det enligt utredningen inte anses röra sig om exempelvis sponsring, utan i stället sänds då programmet mot betalning.

Vad utredningen anfört om uttrycken vederlag resp. program som sänds mot betalning har inte föranlett några invändningar vid remissbehandlingen. Jag ansluter mig till utredningens resonemang i dessa delar.

Mot den här bakgrunden gör jag följande bedömning av om det med hänsyn till TV-konventionens reklambegrepp är tillräckligt med ett lagbemyndigande som gör att man till annonstiden kan hänvisa - förutom reklam mot vederlag - program som sänds mot betalning.

De flesta program som en annonsör vill betala för att få sända kommer säkerligen att kunna betecknas som reklam, dvs. det kommer att röra sig om budskap som sänds med avsikten att vara säljfrämjande. Av särskild betydelse är därför att regleringen hänvisar reklam mot vederlag till annonstiden. Samtidigt är detta inte tillräckligt. Regelverket måste också kunna styra exempelvis ett rekryteringsbudskap, som någon betalar för att få sänt, till annonstiden. Detta åstadkoms om, som radiolagsutredningen har föreslagit, det i radiolagen tas in en regel enligt vilken

det i avtalet också får bestämmas om skyldighet för programföretaget att endast under annonstid sända "program mot betalning".

Bla. av det skälet att vi i Sverige ännu inte har någon reklamfinansierad marksänd TV är det naturligt att ordet vederlag i avtalen mellan staten och programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen uppfattas på det sätt som radiolagsutredningen gjort, dvs. så att även den minsta ersättning i pengar eller annan form räknas som vederlag.

TV-konventionen talar i sitt reklambegrepp om att "sändningstid har upplåtits åt annonsören mot betalning eller annat vederlag". Detta uttryckssätt leder närmast tankarna till formlig reklamfinansiering, dvs. till att TV-företaget på grund av att det sänder reklam erhåller ett nettotillskott av resurser.

Med hänsyn till det anförda anser jag att man inte behöver gå längre för att tillgodose TV-konventionens krav, än att man beslutar om ett sådant lagbemyndigande för regeringen att träffa avtal som jag nyss angett.

Den definition av reklam som jag tidigare (avsnitt 4.2.2) har föreslagit skall tas in i radiolagen kan, som jag har påpekat, i och för sig omfatta även namngivande av en sponsor. I avtalet mellan staten och programföretaget får det därför klargöras att lämnande av uppgift om att det i fråga om ett visst program har förekommit sponsorfinansiering faller utanför den nu aktuella regleringen; sådana uppgifter skall således inte hänvisas till annonstiden.

4.4 Några huvudpunkter i fråga om annonser under annonstid i televisionen

Prop. 1990/91:149

4.4.1 Annonserna och radiolagens krav på opartiskhet och saklighet m.m.

Mitt förslag: Radiolagens krav på opartiskhet och saklighet skall inte gälla vad som sänds under annonstid i televisionen.

En föreskrift om detta skall tas in i radiolagen (6 § fjärde stycket).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 182 ff.) överensstämmer till största delen med mitt förslag. Det innebär dock också att radiolagens demokratibestämmelse inte skall gälla för annonser i bemärkelsen televisionsprogram som sänds under annonstid.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas genomgående utan erinran såvitt angår att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall gälla för annonser. Beträffande demokratibestämmelsen påpekar juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet att det i den marknadsföringsrättsliga lagstiftningen inte finns något remedium mot exempelvis könsdiskriminerande reklam. Enligt nämnden torde det vara påkallat med ett specifikt förbud mot diskriminerande reklam. Radionämnden och Oberoende Filmares Förbund anser att de värderingar som demokratibestämmelsen värnar om hör prägla även vad som sänds under annonstid. Det är t.ex. angeläget att det inte heller under sådan tid får förekomma inslag som ger uttryck för ras- eller könsfördomar.

Skälen för mitt förslag: Enligt radiolagen skall ett programföretags sändningsrätt utövas opartiskt och sakligt. Vidare åligger det företaget att i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (demokratibestämmelsen).

Det ligger i sakens natur att en annons som gäller reklam för en vara inte kan vara opartisk i förhållande till de varor som marknadsförs av konkurrerande företag. I saklig överensstämmelse med radiolagsutredningen anser jag därför att kravet på opartiskhet inte gälla sådana annonser som sänds under annonstid i televisionen.

Även förslaget att kravet på saklighet inte skall gälla annonser har godtagits vid remissbehandlingen, och jag är av samma mening som utredningen och remissinstanserna. Som utredningen har betonat kommer för annonser med reklam att gälla det marknadsföringsrättsliga kravet på vederhäftighet i marknadsföringen.

Radiolagens demokratibestämmelse är, som utredningen framhåller, en modifikation av kravet på opartiskhet.

I lagrådsremissen uttalades därför att det systematiskt sett skulle vara lämpligast om förslaget att kravet på opartiskhet inte skulle gälla annon-

ser resulterade i att detsamma blev fallet med demokratibestämmelsen. Samtidigt framhölls att det av demokratibestämmelsen följer vissa skyldigheter för ett programföretag, som enligt föredraganden borde åvila företaget även i fråga om annonstiden.

Lagrådet uttalar sig klart för att demokratibestämmelsen bör gälla även reklamverksamheten.

Jag återkommer till demokratibestämmelsen senare (se avsnitt 4.9.3). Med hänsyn till vad jag lagrådet anfört finner jag emellertid inte anledning att föreslå något undantag från demokratibestämmelsen beträffande vad som sänds under annonstid i televisionen.

4.4.2 Under annonstid i televisionen bör det få förekomma tre olika typer av program

Mitt förslag: Under annonstid i televisionen för ett reklamsändande TV-företag får det endast förekomma

1. reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända,
2. programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet, och
3. programglimtar.

En föreskrift om detta skall tas in i radiolagen (8 §).

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer i sak med mitt förslag (betänkandet s. 186 ff.).

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna, bl.a. Stockholms tingsrätt, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Grossistförbundet Svensk Handel och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd. Radionämnden och Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anser att det under annonstid inte bör få sändas programglimtar. TU motiverar sin ståndpunkt med att de redaktionellt utformade programmen bör hållas klart åtskilda från reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända (jfr avsnitt 4.3.3). Radionämnden pekar på den konsekvens som förslaget har att en programglimt inte behöver uppfylla radiolagens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden kan inte dela utredningens synsätt att man kan bortse från denna konsekvens bl.a. därför att det program som programglimten är ett sammandrag av kommer att bedömas utifrån de nämnda kraven. Det förekommer att nämnden anser att en programglimt är partisk eller osaklig utan att själva programmet är det. Någon nämnvärd olägenhet synes enligt nämnden inte uppkomma av om programglimtar inte får förekomma under annonstid. I stället för att "fylla ut osåld reklamtid" kan ju programföretaget korta annonstiden och sända programglimten omedelbart efter den särskilda ljud- och bildsignatur som markerar annonstidens slut.

Barnmiljörådet uttalar att det inte sällan visas programglimtar som innehåller mycket action och våld. Rådet anser det viktigt att programglimtar utformas utifrån att även barn ser dem.

Skälen för mitt förslag: I föregående avsnitt har jag föreslagit att radiolagens krav på opartiskhet och saklighet inte skall gälla för annonser som sänds under annonstid i televisionen. Detta motiverar att man ställer upp restriktioner för vad som får sändas under annonstid. Om man inte gjorde det skulle programföretaget kunna använda annonstiden för att kringgå de för den vanliga programverksamheten gällande opartiskhets- och saklighetskraven.

Ett reklam-TV-företags huvudsakliga inkomst kommer att utgöras av de belopp som annonsörer betalar för att företaget sänder deras annonser. Den helt övervägande delen av annonserna under annonstid kommer därför med största sannolikhet att gälla betalda meddelanden från utomstående.

Det skulle emellertid vara föga rimligt om regelverket endast medgav att det under annonstiden fick förekomma reklam och andra program som någon hade uppdragit åt programföretaget att sända. Ingen remissinstans har heller bestritt att programföretaget bör ha rätt att göra egenreklam och sända annonser för t.ex. en av företaget utgiven programtidning.

Enligt min uppfattning är det mot denna bakgrund som man bör bedöma om programföretaget under annonstiden också skall ha rätt att, som radiolagsutredningen föreslagit, sända programglimtar.

Utredningen har använt detta uttryck för att beteckna korta sammandrag av program som programföretaget avser att sända vid ett senare tillfälle. En programglimt är visserligen ofta av detta slag men inte alltid. Jag anser att som programglimtar snarare bör betecknas program som till övervägande delen består av korta avsnitt av program som programföretaget avser att sända vid ett senare tillfälle.

Som har framgått anser radionämnden och TU att ett reklam-TV-företag inte bör ha rätt att sända programglimtar under annonstiden.

Att ett programföretag sänder programglimtar beror naturligtvis på att företaget därigenom vill väcka lyssnares och tittares intresse för de kommande programmen. Man kan därför jämföra programglimtar med det förhållandet att det på en biograf visas - utöver den annonserade långfilmen - utdrag ur en kommande film. Enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam (reklamskattelagen, omtryckt 1984:156) betraktas en sådan filmvisning som reklam i den lagens mening. Det rör sig dock inte om skattepliktig reklam, eftersom, när det gäller reklam som återges genom visning av film, det inte föreligger skatteplikt om reklamen avser "kommande verksamhet av det slag som bedrivs där reklamen offentliggörs" (6 § 3 reklamskattelagen).

Obestridligen har således programglimtarna en reklameffekt för programföretaget. För ett reklam-TV-företag är detta mera påtagligt än annars, eftersom uppgiften här inte bara är att väcka tittarnas intresse utan även annonsörernas. Radionämndens och TU:s uppfattning i den här

frågan betyder därför att man skulle tvingas skilja mellan reklam-TV-företagets reklam för egen kommersiell verksamhet och programglimtarna, fastän på sätt och vis också de senare kan sägas utgöra reklam för egen kommersiell verksamhet. Enligt min uppfattning är det emellertid knappast möjligt att från programföretagets reklam för sin verksamhet försöka skilja ut reklam som gäller särskilda kommande program.

Däremot kan man skilja mellan annonser och andra program. I det följande föreslår jag (avsnitt 4.4.3) att det av en annons som sänds under annonstid i televisionen alltid skall framgå i vems intresse sändningen sker. Om detta förslag och även förslaget om en särskild ljud- och bildsignatur i början och slutet av annonstiden genomförs behöver TV-tittarna inte sväva i tvivelsmål om vad som är annonser och vad som hör till den egentliga programverksamheten. På det sättet tillgodoses enligt min mening häst TU:s synpunkter i den här frågan.

Även när det gäller farhågorna för partiska och osakliga programglimtar menar jag att frågan bör ses utifrån perspektivet att den helt övervägande delen av annonserna kan antas komma att gälla betalda meddelanden från utomstående.

Man bör dessutom vara klar över det samband som råder mellan vad som behandlas i detta avsnitt samt frågorna om högsta tillåtna annonsvolym (se avsnitt 4.5.1) och om den kortaste annonstiden vid ett givet tillfälle (se avsnitt 4.5.2). Reglerna om högsta tillåtna annonsvolym kommer med all sannolikhet att innebära ett starkt incitament för programföretaget att i första hand vilja sända programglimtar utanför annonstiden. Å andra sidan kan man även med mitt förslag att den kortaste annonstiden skall begränsas till en minut tänka sig fall där programföretaget inte skulle kunna sända vissa annonser vid ett givet tillfälle, om det inte också fick sända programglimtar för att fylla upp tiden.

Med hänsyn till vad som nu har anförts anser jag, liksom radiolagsutredningen, att reklam-TV-företaget under annonstid bör ha rätt att sända även programglimtar.

Vad gäller risken för programglimtar med våldsinslag vill jag peka på att jag längre fram (se avsnitt 4.9.5) föreslår en uttrycklig regel som gäller skyldighet att ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft. Enligt min uppfattning bör det således i radiolagen föreskrivas att det i avtalet mellan staten och programföretaget får bestämmas om skyldighet för företaget att "ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen".

Föreskriften avses ge stöd för avtalsbestämmelser som ålägger ett programföretag att även under annonstid visa varsamhet när det gäller att t.ex. sända våldsinslag.

Mitt förslag: Av en annons som sänds under annonstid i televisionen skall framgå i vems intresse sändningen sker. I annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag får det inte uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer.

Föreskrifter om detta skall tas in i radiolagen (9 §).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 190 ff.) innebär att det av en annons som någon har uppdragit åt programföretaget att sända skall framgå vem uppdragsgivaren är, om det inte står klart i vems intresse annonsen sänds. Enligt utredningens förslag får det i annonser med reklam inte uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen gäller nyheter eller nyhetskommentarer.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Konsumentverket uttalar att informationen om annonsörens identitet bör innehålla uppgifter som gör det möjligt för TV-tittaren att lätt ta kontakt med näringsidkaren. Enligt Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Grossistförbundet Svensk Handel förefaller utredningen att något ha sammanblandat principen om reklam-/annonsidentifiering med kravet på sändarangivelse, varmed förstås att det klart skall framgå vem annonsören är. En sådan identitetsupplysning kan ges i klartext med namn/firma eller på annat sätt, t.ex. genom att ett känt varumärke visas. För kommersiella förhållanden kan marknadsföringslagen tillämpas, men en utvidgning av kravet till andra annonser fordrar särskild föreskrift. Det kan därför vara rationellt att införa en regel härom som omfattar alla slags TV-annonser. Den bör kunna formuleras enklare än som skett och även avse TV-företagets egna annonser.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel har inte något att invända mot utredningens förslag i fråga om att det i annonser med reklam inte skall få uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer. Enligt Sveriges Marknadsförbund behövs det inte någon regel om nyhetspresentatörer och liknande. Det befintliga regelverket är tillräckligt; förbundet hänvisar till artikel 11 i Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam. Konsumentverket anser å andra sidan att gruppen av diskvalificerade personer bör utökas till att omfatta även andra programmedarbetare. Både Svenska kyrkans centralstyrelse och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd vill också gå längre än utredningen; de menar att även medverkan i bl.a.

samhällsprogram bör diskvalificera från rätt att uppträda i annonser med reklam.

Skälen för mitt förslag: Vad den europeiska TV-konventionen avser med reklam har angetts tidigare (avsnitt 4.2.2). Detta reklambegrepp är å ena sidan vidsträckt genom att det i motsats till marknadsföringslagen inkluderar t.ex. åsiktsreklam och å andra sidan snävt genom att det endast gäller sådana meddelanden som programföretaget sänder mot vederlag.

När det gäller reklam i konventionens mening ger den bl.a. uttryck för principen om reklamidentifiering. I artikel 13 föreskrivs nämligen att reklamen skall kunna identifieras tydligt som reklam och klart skiljas från övriga inslag i programtjänsten genom optiska eller akustiska medel.

Jag har tidigare (avsnitt 4.2.3) varit inne på frågan om att annonstiden i televisionen skall inledas och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur. Mitt förslag i detta hänseende är motiverat med hänsyn till artikel 13 i TV-konventionen. Som har framgått är emellertid vissa remissinstanser inte tillfredsställda med förslaget; de anser att det i bild under hela den tid som det sänds reklam skall synas en reklammarkering.

I fråga om de allra flesta annonser står det enligt min mening utan vidare klart i vems intresse de sänds. Det framgår genom t.ex. de produktnamn eller varumärken som visas. Att kräva att reklam-TV-företaget hela tiden skall förse bilden med en särskild annonsmarkering - t.ex. ordet annons - framstår därför enligt min mening som överdrivet.

Principen om reklamidentifiering i fråga om annonstiden bör emellertid komma till uttryck också i vissa andra avseenden än vad som följer av mitt förslag om den inledande och avslutande ljud- och bildsignalen.

Utredningen har i detta hänseende föreslagit att det av en annons som någon har uppdragit åt programföretaget att sända skall framgå vem uppdragsgivaren är, om det inte står klart i vems intresse annonsen sänds. Mot förslaget har vid remissbehandlingen invänts att en regel dels borde omfatta alla slag av TV-annonser - även programföretagets egna - dels borde kunna formuleras enklare än vad utredningen har gjort.

Jag kan ansluta mig till detta. Man bör kunna föreskriva generellt att det av en annons skall framgå i vems intresse den sänds. Som har påpekats vid remissbehandlingen kan detta framgå t.ex. genom att annonsörens namn eller firma anges eller genom att ett känt varumärke visas.

Som en aspekt av grundsatsen om reklamidentifiering får vidare anses, att vissa personer som identifieras klart med den vanliga programverksamheten inte utnyttjas för att förhöja trovärdigheten i reklambudskapen.

Den europeiska TV-konventionen föreskriver i detta hänseende (artikel 13:4), att personer som regelbundet presenterar nyhetsprogram eller nyhetskommenterande program inte får framträda i reklam i gränsöverskridande TV-sändningar, varken i ljud eller bild.

På den här punkten innebär utredningens förslag som nämnts att det i annonser med reklam inte skall få uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen gäller nyheter eller nyhetskommentarer.

Eftersom konventionens bestämmelse är en uttrycklig restriktion, bör enligt min mening det svenska regelverket uppta en motsvarande inskränkande regel.

Med tanke på TV-konventionens reklambegrepp skulle en däremot svarande regel inte uppnås om den angavs ta sikte på "annonser med reklam", eftersom med reklam avses marknadsföring i marknadsföringslagens mening. I stället anser jag att den regel som behövs bör gälla "annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag".

Vad angår de personer som bör omfattas av regleringen uppvisar remissfallet en något splittrad bild.

Till en början gäller det att avgöra i vilka kategorier av program som framträdande kan medföra att personen i fråga går miste om att få uppträda i annonser. Konventionen begränsar sig här till nyhetsprogram och nyhetskommenterande program ("news and current affairs programmes"), och utredningens förslag följer samma linje. Vissa remissinstanser vill gå längre. Svenska kyrkans centralstyrelse anser att regleringen även bör omfatta samhällsprogram och andra program där trovärdigheten kan ifrågasättas om personen också uppträder i sådana annonser som det är fråga om. Enligt Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd bör regleringen gälla såväl nyhets- och nyhetskommenterande program som samhällsorienterade program i övrigt där TV-tittarna måste kunna ställa höga krav på objektivitet och integritet.

Det är inte bara i det nu aktuella hänseendet som TV-konventionen ställer upp särskilda regler för nyhetsutbudet. Enligt artikel 7:3 skall programföretaget se till att nyhetsprogram återger fakta och händelser rättvisande och främjar den fria åsiktsbildningen. Artikel 14:5 föreskriver att bl.a. nyhetsprogram och nyhetskommenterande program som är kortare än 30 minuter inte får avbrytas av reklam. Och artikel 18:2 slår fast att det inte får förekomma sponsorskap i fråga om nyhetsprogram eller nyhetskommenterande program.

Den regel som bör införas om att personer som framträder i vissa kategorier av program inte får uppträda i annonser bör naturligtvis kunna tillämpas på ett förutsebart sätt. Detta skulle bli svårt om regeln omfattade många olika programkategorier, samtidigt som andra förekommande programkategorier lämnades utanför regleringen. Nyhetsprogram och nyhetskommenterande program kan emellertid någorlunda lätt avgränsas från andra program. När det gäller nyhetskommenterande program heter det i den förklarande rapporten till TV-konventionen att därmed avses strikt nyhetsrelaterade program, såsom kommentarer till nyheter, analyser av nyhetsutvecklingen och politiska ställningstaganden till nyhetshändelser.

Av nu anförda skäl anser jag liksom utredningen att de aktuella programkategorierna bör begränsas till nyhetsprogram och nyhetskommenterande program.

För att underlätta lösandet av eventuella gränsdragningsproblem bör man dessutom inte kräva mera än att programmet till sin huvudsakliga inriktning är ett program av det aktuella slaget. Ett enstaka nyhetsinslag i ett program som i övrigt handlar om andra saker än nyheter bör inte medföra att programmet anses vara ett nyhetsprogram.

Vad slutligen angår arten av den medverkan som bör anses vara diskvalificerande, drar konventionen gränsen vid att en person regelbundet presenterar program, och utredningens förslag gäller personer som spelar en framträdande roll i programmen.

Jag anser att utredningens förslag på den här punkten är lämpligt utformat, och mitt förslag ansluter sig till det. Den medverkan som avses är således den som i första hand nyhetsreportrar och programledare svarar för.

I enlighet med det nu anförda innebär mitt förslag att det i annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag inte får uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer.

4.4.4 Annonser som gäller politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden

Mitt förslag: Annonser som sänds under annonstid i televisionen skall inte få syfta till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

En föreskrift om detta tas in i radiolagen (10 §).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 192 ff.) innebär i likhet med mitt förslag ett principiellt förbud mot det aktuella slaget av åsiktsannonser. Utredningen föreslår dock att en annons skall få vara avsedd att främja utbredningen av en åsikt i en politisk fråga, om

1. annonsen sänds inför ett val till riksdagen eller med anledning av att det förestår en sådan rådgivande folkomröstning som avses i regeringsformen,

2. programföretaget och samtliga i riksdagen företrädde partier eller företrädare för samtliga linjer i folkomröstningen är överens om villkoren för sändandet av annonser och

3. annonsen sänds i enlighet med de överenskomna villkoren.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har fått ett blandat mottagande. Nordisk Television AB kan från sin utgångspunkt acceptera förslaget som bolaget anser vara väl genomtänkt. Svenska kyrkans centralstyrelse gör den tolkningen att det föreslagna förbudet inte hindrar Svenska kyrkan eller andra trossamfund från att annonsera kulturella evenemang eller tjänster eller att informera om insamlingar om bistånd.

Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd tillstyrker det föreslagna förbudet men uttalar att det är angeläget att skilja mellan å ena sidan annonser som innehåller ett religiöst budskap och å andra sidan annonser från kyrkor och andra religiösa organisationer med information om t.ex. evenemang, insamlingar eller verksamhet. Enligt Sveriges Reklamförbund vore det allvarligt om t.ex. ett politiskt parti med stor budget på grund av regelns utformning fick möjlighet att utnyttja reklamutrymme till "smygpropaganda". Förbundet föreslår att regeln får lyda: "Annonser som avser åsikter i politiska, religiösa eller fackliga frågor får inte sändas."

Flera remissinstanser menar att förslaget skulle göra att det blev svårt att dra en gräns mellan tillåtna och otillåtna annonser. Till dessa instanser hör hovrätten för Nedre Norrland, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Marknadsförbund. Köpmannaförbundet, som också har denna uppfattning, anser att ett förbud skulle innebära en inskränkning i yttrandefriheten och att åsiktsreklam bör kunna tillåtas enligt vissa fasta regler. Även enligt Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Grossistförbundet Svensk Handel bör det vara tillåtet med TV-annonsering i politiska, religiösa och fackliga frågor. Organisationerna uttalar att rätten att framföra åsikter utgör själva innebörden av yttrandefriheten och är en del av demokratins innersta kärna. Mycket starka skäl måste därför till för att motivera ett förbud i ett visst medium. Också Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) och Industriförvaltnings AB Kinnevik motsätter sig det föreslagna förbudet; TU menar att det med pressen som förebild bör överlätas åt programföretaget och programutgivaren att ta ett ansvar för att annonsering i TV sker på ett etiskt godtagbart sätt. Det gäller även åsiktsannonsering.

Ett antal remissinstanser har invändningar mot utredningens förslag om att ge riksdagspartierna inflytande över möjligheten till politisk annonsering vid val och folkomröstningar. Dessa instanser är hovrätten för Nedre Norrland, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, Industriförbundet, SAF, Grossistförbundet Svensk Handel, TU, Kinnevik, Svenska kyrkans centralstyrelse och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd. Enligt Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel kan detta förslag medföra ett från demokratiska utgångspunkter osunt schackrande om yttrandefrihetens omfattning och villkor. TU vänder sig med skärpa mot förslaget. Svenska kyrkans centralstyrelse anser det vara fel att ge de politiska partierna rättigheter som förmenas andra folkrörelser och organisationer.

Skälen för mitt förslag: Etermedierna skiljer sig från andra medier för nyhetsförmedling, information och reklam genom att etableringsmöjligheterna är begränsade. För de tryckta mediernas del följer av etableringsfriheten enligt tryckfrihetsförordningen att det finns mycket stora möjligheter att nå ut med opinionsyttringar. Snart sagt var och en som vill ge spridning åt ett budskap kan finna möjlighet till detta i en tidning eller i annan tryckt form.

Den viktigaste orsaken till att situationen är annorlunda för etermedierna är knappheten på radiofrekvenser. Detta medför med nuvarande teknik en oundviklig begränsning av det antal ljudradio- och TV-kanaler som samtidigt kan tas emot på en plats. Även då frekvensknappheten är mindre påtaglig, t.ex. för sändningar med hjälp av satelliter, leder det omfattande resursbehovet, framför allt för TV, till att i praktiken endast ett mindre antal programtjänster kommer att vända sig till publiken i ett visst land eller språkområde.

När antalet programtjänster är begränsat uppstår oundvikligen frågan vem som skall bestämma över de tillgängliga informations- och påverkansmöjligheterna. Frågan får särskild betydelse genom den genomslagskraft som främst TV-mediet besitter.

I Sverige har vi sökt lösningar som innebär att många olika åsikter skall speglas i etermedierna. Däremot har vi inte valt att bjuda ut rätten att sända på en marknad, eftersom detta skulle leda till att tillgången till medierna förbehölls de mest resursstarka grupperna i samhället.

Mångfalden i etermedierna uppnås på två principiellt olika sätt.

Inom närradion delas den för varje sändare tillgängliga sändningstiden upp mellan de olika sammanslutningar som har rätt att bedriva närradiosändningar. Varje sammanslutning kan sedan föra fram sina meningar under sändningstiden. Genom att många olika sammanslutningar använder närradion kommer den samlade sändningsverksamheten att präglas av mångfald i åsikter och värderingar. Ingen sammanslutning hindras att föra fram sitt budskap.

En ordning där ett stort antal organisationer var och en för fram sina uppfattningar kan fungera lokalt, men den skulle bli ohanterlig på rikspanet. Dessutom finns det risk för konflikter mellan å ena sidan radios och televisionens funktioner som medier för nyhetsförmedling, information, kritik och debatt, och å den andra mediernas övriga uppgifter, t.ex. att förmedla underhållning, folkbildning och konstnärliga upplevelser.

Det förhållningssätt som har utvecklats för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen innebär i stället att företagen skall utöva sin sändningsrätt opartiskt och sakligt under beaktande av att det i radio och TV skall råda en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att programledare och liknande medverkande i sändningarna inte skall propagera för egna åsikter i kontroversiella frågor, att ämnen och händelser skall ges en allsidig belysning och att parter skall ha möjlighet att hemöta kritik. Partiska program skall "balanseras" av andra program. Kravet på att det skall råda en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet i radio och TV har av radionämnden uppfattats som en uppmaning att inte tolka kraven på opartiskhet och saklighet så strängt att yttrandefriheten inskränks. En särskild regel säger att den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle.

Som jag förut har anfört (avsnitt 4.3.1) bör också ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag vara skyldigt att utöva sänd-

ningsrätten opartiskt och sakligt. Undantag från dessa krav bör endast gälla för annonserna. Även den reklamfinansierade televisionen avses alltså hetya olika sidor av den pågående kultur- och samhällsdebatten på ett balanserat sätt och utan att själva ta ställning i kontroversiella frågor. En gemmälesrätt motsvarande vad som gäller för Sveriges Television sändningar bör finnas för den som har angripits eller pekats ut i sändningarna. Liksom fallet är i dag bör därmed olika åsikter och meningar få goda möjligheter att speglas och föras fram i televisionen. Ingen enskild grupp bör kunna utnyttja mediet till att oemotsagt föra fram sina uppfattningar eller förhindra att meningsmotståndare kommer till tals.

Jag har tagit del av svaren på en enkät i juni 1990 om förekomsten av politisk TV-reklam i samband med val som den europeiska radiounionen (EBU) gjort hos sina medlemsföretag på begäran av Yleisradio i Finland. Enkätsvaren visar att det i ett flertal länder i Europa gäller särskilda restriktioner för främst politisk TV-reklam. Så är fallet i exempelvis Danmark, Frankrike, Irland, Schweiz, Storbritannien och Österrike. De europeiska länder som accepterar politisk TV-reklam är främst Grekland, Italien, Nederländerna, Spanien och Tyskland (de tyska programföretagen är skyldiga att i viss utsträckning upplåta reklamtid gratis för politiska partier).

Reglerna i Danmark innebär att det i TV inte får göras reklam "för ekonomiska intressegrupper samt religiösa och politiska åskådningar". I Norge har Stortinget i oktober 1990 fattat beslut om reglerna för reklam i norsk TV. Reglerna innebär att det inte får göras reklam "för livssyn eller politiska budskap". I Finland har man däremot nyligen beslutat att tillåta politisk reklam i TV fr.o.m. den 6 juni i år.

Med hänsyn till det anförda och till vad jag har sagt tidigare finner jag det motiverat att behandla frågan om ett uttryckligt förbud i svensk marksänd television mot sådana annonser som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Ett sådant annonseringsförbud skulle innebära en av det allmänna föreskriven begränsning av yttrandefriheten i programföretagets sändningar. Därför får ett sådant förbud inte strida mot föreskrifterna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen om skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten.

Regeringsformen medger att yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas genom lag. En begränsning får emellertid göras endast för att tillgodose 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 den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får också begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

De skyldigheter som enligt vad jag nyss anfört också ett reklamfinansierat TV-företag bör ha beror dels på att TV-mediet har stor genomslagskraft, dels på att tillgången till sändningstid är begränsad.

Också dessa skyldigheter innebär begränsningar av den i regeringsformen grundlagsfästa yttrandefriheten. Syftet med att ålägga företaget dessa skyldigheter är att säkerställa möjligheten till en allsidig debatt i televisionen. Detta ansågs i lagrådsremissen vara ett sådant särskilt viktigt skäl som enligt regeringsformen får föranleda att yttrandefriheten begränsas.

Föredraganden menade nämligen att den balans som de nyss nämnda reglerna avser att åstadkomma skulle brytas om programföretaget fick rätt att sända sådana annonser som syftade till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden. Vid sidan av att sådana annonsers uppdragsgivare hade möjlighet att få sina uppfattningar belysta i den vanliga programverksamheten skulle de kunna föra fram sina meningar även på annonsplats. Någon genmälesrätt i ett sådant sammanhang är knappast tänkbar, i varje fall inte annat än i form av en betald annons, vilket skulle försvåra för resurssvaga aktörer att komma till tals.

Om det var tillåtet att sända detta slag av åsiktsannonser skulle alltså de mest resursstarka grupperna och organisationerna få ökade möjligheter att bedriva opinionsbildning och propaganda i TV, en utväg som inte stod till buds för ekonomiskt svagare grupper. Det samlade resultatet av en sådan ordning skulle bli att TV-mediet i ökad grad kom under kontroll av de opinionsbildare som förfogade över de största ekonomiska resurserna. Den offentliga debatten skulle därmed i ökad utsträckning styras av olika aktörers möjligheter att köpa sig sändningstid.

Enligt föredragandens mening skulle detta minska möjligheterna till en allsidig debatt och därmed vara till nackdel för demokratin och yttrandefriheten i samhället som helhet.

En omständighet som också underströks är att marknadsföringslagen inte medför några restriktioner för åsiktsreklamen, varför spelregler närmast skulle saknas för sådana annonser om de fick förekomma i den marksända televisionen.

Föredraganden ansåg därför att det i den marksända televisionen inte borde få förekomma annonser som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Enligt *lagrådet* gör uppbyggnaden av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen det angeläget att vad som be-tecknas som "särskilt viktiga skäl" granskas från rent rättsliga synpunk-ter. Allt som i och för sig kan anses förnuftigt och välmotiverat kan inte utan vidare tillåtas passera, ens om det skulle i sak lämnas obestrutt av det stora flertalet. Det måste vara fråga om skäl med en speciell tyngd. Vad det ytterst gäller är att inte skapa olyckliga prejudikat som kan åbe-ropas i andra, oförutsedda sammanhang.

Vad som i remissen sägs om resursstarka och mindre resursstarka grupper vill *lagrådet* inte tillägga någon speciell tyngd i detta samman-ang. Att förbudsregeln genomgående och uteslutande skulle få den åsyftade verkan är inte säkert. Det kan räcka med att från det politiska området erinra om att nya partibildningar möter svårigheter av olika slag som är inbyggda i konstruktionerna av systemen för riksdagsval och kommunalval och för statligt och kommunalt partistöd.

Iögonfallande är emellertid att regeringsformen i omedelbar anslut-ning till uttrycket "särskilt viktiga skäl" slår fast att vid bedömande av vilka begränsningar som får ske "skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter". Ett speciellt förbud mot vissa slags annonser i politiska, religiösa och fackliga frågor ter sig enligt *lagrådet* mot den bakgrunden inte naturligt.

Lagrådet vill således framhålla att det i remissen föreslagna annonse-ringsförbudet inger betänkligheter med hänsyn till 2 kap. 13 § rege-ringsformen.

Min egen uppfattning är att jag i det här fallet inte anser att det går att avgöra vad som skall betraktas som "särskilt viktiga skäl" uteslutande från rent rättsliga synpunkter. Regeringsformen riktar sig ju i en fråga av detta slag till riksdagen såsom lagstiftare (jfr *lagrådet* i prop. 1984/85:199 s. 77).

I sak vidhåller jag uppfattningen i *lagrådsremissen*. Om det skulle vara tillåtet med åsiktsannonser av här åsyftat slag skulle de mest resurs-starka grupperna och organisationerna få möjlighet att oemotsagda an-vända TV-mediet för opinionsbildning och propaganda. Någon motsva-rande möjlighet för ekonomiskt svagarare grupper skulle inte föreligga. TV-mediet skulle i ökad grad komma under kontroll av de opinions-bildare som förfogar över de största ekonomiska resurserna. Detta skulle minska möjligheterna till en allsidig debatt och därmed vara till nackdel för demokratin och yttrandefriheten i samhället som helhet. Att motver-ka detta är enligt min mening ett sådant särskilt viktigt skäl som åsyftas i regeringsformen.

Jag vill emellertid betona att jag endast vänder mig mot att det under annonstid i televisionen skall sändas annonser vars syfte just är att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden. Den föreslagna regleringen avses inte hindra att t.ex. organisationer eller samfund annonserar om evenemang eller om in-samlingar till hjälpverksamhet. Jag vill också betona att mitt förslag är

begränsat till att gälla annonser under annonstid i televisionen och att jag inte tar upp frågan om restriktioner mot att ett reklamfinansierat TV-företag ställer sändningstid till förfogande för valprogram av politiska partier. Hur en valrörelse skall speglas av ett sådant TV-företag bör liksom motsvarande frågeställning för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen avgöras självständigt av företaget inom ramen för gällande regelverk, i främsta rummet radiolagens krav på opartiskhet.

Om en annons går ut på något annat än att vinna stöd för en åsikt av det åsyftade slaget träffas den inte av det föreslagna förbudet. En annons för en bok som förfäktar en viss politisk åsikt bör t.ex. inte anses syfta till att vinna stöd för den i boken förfäktade åsikten, utan en sådan annons får i stället anses gälla marknadsföring av boken i fråga.

En annons är således oantastlig utifrån den nu diskuterade bestämmelsen så snart den gäller marknadsföring i marknadsföringslagens mening. Den föreslagna bestämmelsen bör enligt min mening också rent generellt förstås så att programföretaget, om man med fog kan anlägga olika synpunkter på frågan om tillåtligheten av en viss åsiktsannons, inte skall vara förhindrat att sända annonsen. När det gäller frågan om svårigheter att dra gränser mellan tillåtna och otillåtna åsiktsannonser anser jag därför att man inte bör överdriva problemen.

Beträffande den politiska åsiktsannonseringen har radiolagsutredningen föreslagit ett särskilt undantag från det principiella förbudet. Utredningens uppslag att detta förbud skall kunna brytas inför val och folkomröstningar under förutsättning av medverkan från partierna i riksdagen har emellertid föranlett invändningar, och jag delar på denna punkt de kritiska remissinstansernas uppfattning. Jag är således inte beredd att förorda något undantag av detta slag till förmån för de etablerade politiska partierna, utan enligt min mening bör också förbudet mot annonser som syftar till att vinna stöd för politiska åsikter ha en generell utformning.

4.5 Annonsvolymen och hur annonser bör få sättas in i sändningarna

4.5.1 Högsta tillåtna annonsvolym

Mitt förslag: Av en programtjänsts sändningstid per dygn skall högst tio procent få avse annonser under annonstid i televisionen. Denna andel beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och kl. 24.00.

Inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslag skall annonser få förekomma under högst åtta minuter eller, i rena undantagsfall, tio minuter.

I avtalet mellan regeringen och programföretaget får det bestämmas att högsta tillåtna sändningstiden för annonser under annonstid i televisionen skall vara kortare än vad som nyss har sagts.

Föreskrifter i de aktuella hänseendena skall tas in i radiolagen (13 §).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 199 ff.) innehåller i sak samma föreskrifter som mitt förslag bortsett från att förslaget till timregel endast medger att det sänds annonser under åtta minuter.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna, bl.a. samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, Lantbrukarnas Riksförbund, Nordisk Television AB och Svenska kyrkans centralstyrelse. Nordisk Television uppger att bolaget vid planeringen av TV 4 har utgått från en annonstid om i genomsnitt sex minuter i timmen (10 % av sändningstiden), som man funnit ger tillräckliga intäktsmöjligheter för en fullvärdig TV-kanal. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ifrågasätter lämpligheten av att lagfästa ett så detaljerat system vad gäller annonsinlagens fördelning över programtiden och framkastar tanken att detaljregleringen skulle kunna ske i ett avtal mellan regeringen och programföretaget. Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen och Grossistförbundet Svensk Handel anser att lagen bör överensstämma med den europeiska TV-konventionen så att 15 % sändningstiden får avse reklam och även övriga normer i artikel 12 i konventionen kommer att gälla. Till förmån för en reglering som inte går längre än TV-konventionen uttalar sig också Dagligvaruleverantörers Förbund; konkurrensen om reklaminvesteringarna skulle inte ske på lika villkor om en svensk markbaserad kanal reglerades hårdare än satellitkanalerna. Konsumentverket hänvisar i stället till att verket har ställt sig bakom NEM-rapporten 1989:5 med gemensamma nordiska konsumentkrav på TV-reklam till barn och unga. Där framförs åsikten att ingen reklam bör få sändas före kl. 20.

Skälen för mitt förslag: I den europeiska TV-konventionen finns i artikel 12 bestämmelser om den högsta tillåtna sändningstiden för reklam. Huvudregeln är att reklamtiden inte får överstiga 15 procent av den dagliga sändningstiden. Denna andel kan dock öka till 20 procent för att inkludera sådana former av reklam som direkterbjudanden till allmänheten om avsättning, inköp eller uthyrning av varor eller tillhandahållande av tjänster (teleshopping), förutsatt att sändningstiden för punkt-reklam ("spot advertising") inte överstiger 15 procent.

Sändningstiden för punkt-reklam under en given entimmesperiod får inte överstiga 20 procent. För teleshopping får sändningstiden inte överstiga en timme per dag.

Artikel 28 i konventionen bör också uppmärksammas. Den säger att ingenting i konventionen hindrar en stat från att tillämpa mer restriktiva och detaljerade regler än konventionens i fråga om programtjänster, som sänds av rättssubjekt eller med tekniska hjälpmedel som staten har jurisdiktion över.

Vad som har sagts nu betyder å ena sidan att vi är fria att för ett reklam-TV-företag bestämma en lägre annonsvolym än vad konventionen tillåter och å den andra att vi inte kan bestämma en högre annonsvolym än vad som följer av konventionens bestämmelser om högsta tillåtna sändningstid för reklam.

Hur stor annonsvolym ett reklam-TV-företag bör få ha i sina sändningar beror på hur man gör intresseavvägningen mellan dem som berörs av frågan.

Den som ser på TV måste ta del av programmen allteftersom de sänds ut. En tidningsläsare kan däremot snabbt bilda sig en uppfattning om vad som står i tidningen, hoppa över de delar som inte intresserar och läsa återstoden i vilken ordning som helst. En tidning kan därför innehålla en mängd annonser utan att detta framstår som störande. I en TV-sändning märks däremot redan en relativt liten annonsvolym.

Publikens intresse är att få följa TV-programmen så ostört som möjligt. Ju större annonsvolymen är, desto mera störs man som tittare. Det nu angivna intresset talar för en liten högsta annonsvolym.

För ett TV-företag som skall finansiera sin verksamhet med reklaminkomster är den tillåtna annonsvolymen en av de faktorer som bestämmer intäktsmöjligheterna. Programföretaget har därmed intresse av en stor högsta annonsvolym. Också publiken kan emellertid ha intresse av en stor annonsvolym, eftersom ökade annonsinkomster ger programföretaget möjlighet att sända påkostade program.

Ett TV-företags möjligheter att få annonsinkomster bestäms inte enbart av annonsvolymen. Även annonstidens fördelning under dygnet och hur annonser får sättas in i sändningarna har betydelse för inkomstmöjligheterna.

TV-publikens storlek varierar starkt under dygnets timmar. Under bästa sändningstid på kvällen kan ett enstaka program ses av mer än 30 procent av befolkningen, medan andelen TV-tittare under andra tider kan vara begränsad till några få procent. Eftersom det finns ett starkt samband mellan andelen tittare och priset på annonstid har programföretaget ett intresse att koncentrera annonseringen till de tider på dygnet då många ser på TV. Detta skulle emellertid vara mycket störande för tittarna.

Radiolagsutredningens förslag i det här avseendet innebär att regleringen inte tar i anspråk hela det utrymme som TV-konventionen lämnar. De flesta remissinstanserna har godtagit förslaget eller lämnat det utan erinran. Enligt min mening utgör förslaget en rimlig kompromiss mellan de motstående intressen som finns. Det bör således vara tillräckligt att medge att 10 procent av sändningstiden - eller i genomsnitt 6 minuter per timme - får utgöras av annonser. Jag ser inte någon anledning

att därutöver avsätta tid för direkta säljerbjudanden eller liknande. Sådana program får rymmas inom den tillåtna annonstiden.

Genomsnittet bör avse sändningstiden som helhet. Som sändningstid bör inte räknas tid då det endast sänds testbild eller något liknande, med eller utan musik. För att motverka att annonserna förskjuts från t.ex. dagtid till bästa sändningstid under kvällen förordar jag dessutom liksom utredningen att högst 10 procent av sändningstiden mellan kl. 18.00 och 24.00 skall få avse annonser.

Inom dessa ramar bör reglerna möjliggöra en viss flexibilitet. Sändningstiden för annonser bör således under en enskild timme kunna överstiga tio procent (sex minuter). Med timme avser jag då tiden mellan två hela klockslag, exempelvis mellan kl. 20.00 och 21.00.

Den av utredningen föreslagna maximitiden för annonser under en timme - åtta minuter - bör inte bara ses mot bakgrund av 10 %-gränsen i fråga om hela sändningstiden. Förslaget har också ett samband med vad utredningen föreslår om annonsers inplacering i sändningarna. Jag tar upp detta närmare i det följande (se avsnitt 4.5.3). Redan här vill jag emellertid nämna att jag förordar en mer restriktiv linje än utredningen när det gäller rätten att avbryta program med annonser. Mitt förslag innebär att ett programföretag som regel endast kommer att kunna sätta in annonser mellan olika program. I förhållande till utredningens förslag begränsar detta programföretagets möjligheter att bestämma när under sändningstiden annonser skall sättas in.

Min nu redovisade inställning motiverar en något större flexibilitet i regelsystemet än vad som ligger i utredningens förslag om den högsta annonstiden under en timme.

Oftast bör det visserligen vara tillräckligt att programföretaget kan sända annonser upp till åtta minuter i timmen. Om annonser måste sättas in mellan programmen kan emellertid programtablan vid enstaka tillfällen göra det försvarbart att 8-minutersgränsen överskrids. Regleringen bör därför medge att det kan ske sådana överskridanden. Endast i rena undantagsfall bör dock detta vara möjligt. Och det bör inte någon gång vara tillåtet att under en timme sända annonser mer än 10 minuter.

Så länge vi inte har någon reklamfinansierad television i marknätet vilar i viss mån alla antaganden om effekterna av olika regler på gissningar. Jag kan därför tänka mig att det efter en tid, då vi har fått mer erfarenhet, är lämpligt att se över vissa regler. Jag är inte heller främmande för att man i det konkreta fallet kan ha anledning att utforma regleringen mer restriktivt än vad jag hittills har sagt. Utredningen har mot den bakgrunden föreslagit en föreskrift om att det i avtalet mellan staten och programföretaget får bestämmas att högsta tillåtna sändningstiden för annonser skall vara kortare än vad som följer av de ovan behandlade reglerna. I lagrådsremissen uttalades att det i sak inte fanns anledning till någon annan uppfattning än utredningen. Föredraganden ansåg det emellertid vara onödigt med ett uttryckligt bemyndigande av detta slag.

Detta motiverades med att det kunde anses tillräckligt att radiolagen innehåller ett bemyndigande för regeringen att träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis. En avtalsbestämmelse med stöd av detta bemyndigande angavs inte behöva ta i anspråk hela det utrymme som bemyndigandet lämnar. Med stöd av detta skulle därför kunna åstadkommas exempelvis att reklamvolymen i ett programföretags sändningar begränsades i förhållande till vad som följer av de tidigare behandlade reglerna.

Lagrådet förordar emellertid liksom utredningen att möjligheten till begränsningar uttryckligen markeras i lagen. Jag kan instämma i detta.

Konsumentverkets uppfattning att det inte bör få sändas någon reklam i TV före kl. 20 betingas av verkets syn på att televisionen inte bör få utnyttjas för reklam som vänder sig till barn. Denna fråga skall jag behandla för sig längre fram (avsnitt 4.7).

4.5.2 Den kortaste annonstiden i televisionen vid ett givet tillfälle

Mitt förslag: Annonstiden i televisionen vid ett givet tillfälle skall inte få understiga en minut, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen har frånräknats.

En föreskrift om detta skall tas in i radiolagen (14 §).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 205 f.) innebär att annonstiden vid ett givet tillfälle skall vara minst två och får vara högst sex minuter, sedan ljud- och bildsignaturen frånräknats.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Regeln om två minuter som minimitid kritiserar dock av Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Grosistförbundet Svensk Handel, Annonsörföreningen, Sveriges Marknadsförbund och Nordisk Television. Annonsörföreningen uttalar att kortare annonstider än två minuter möjliggör en slagkraftigare exponering av enskilda annonser. Likaså underlättas möjligheterna till exponering av endast en eller ett fåtal annonsörers reklambudskap. Detta är i vissa fall ett starkt annonsörsintresse och bör tillåtas. Enligt Nordisk Television skulle den föreslagna två-minutersgränsen enbart leda till onödiga låsningar i programtablån.

Skälen för mitt förslag: Jag kan se två skäl för att reglera den kortaste annonstiden vid ett givet tillfälle. Det ena har att göra med principen om reklamidentifiering.

Som nämnts tidigare (avsnitt 4.1.2) anser jag i motsats till radiolagsutredningen att det inte bör föreskrivas någonting om minimitiden för en viss annons. Utredningen föreslog att en annons inte skulle få vara kortare än 20 sekunder. Mitt förslag hindrar således inte att det sänds även kortare annonser.

En enda kort annons kan emellertid för TV-tittarna vara svår att uppfatta som annons även med beaktande av förslaget om en särskild ljud- och bildsignatur för att omge annonstiden.

Det andra skälet att bestämma en undre gräns för annonstiden vid ett givet tillfälle har att göra med att det är önskvärt att antalet annonsavbrott kan begränsas, eftersom varje avbrott måste anses vara ett störande inslag för tittarna.

Även när det gäller den nu behandlade frågan bör den europeiska TV-konventionen beaktas. Dess bestämmelser om reklamens form och presentation finns i artikel 13.

Konventionen föreskriver att reklamen skall kunna identifieras tydligt som reklam och klart skiljas från övriga inslag i programtjänsten genom optiska eller akustiska medel. Särskilt anges att reklamen i princip skall sändas i block.

För att man skall kunna tala om ett annonsblock måste annonsändningen gälla i vart fall två annonser. Den förklarande rapporten till konventionen anger att det i undantagsfall bör vara möjligt att inte sända reklam i block, t.ex. i fråga om enstaka långa annonser eller om programföretaget inte har sålt tillräckligt med reklamtid för att kunna sända reklam som block.

Enligt min mening är det lämpligt att det svenska regelverket på ett tydligt sätt ger uttryck för principen att annonser skall sändas i block. Därför anser jag, liksom radiolagsutredningen, att det behövs en regel om vad som får vara den kortaste annonstiden vid ett givet tillfälle. Jag anser dock inte att denna tid behöver vara så lång som två minuter, utan det bör räcka att tiden är en minut.

Den föreslagna utformningen av regeln hindrar naturligtvis inte att det under en-minutstiden endast sänds en annons.

Enligt min mening är det inte nödvändigt att föreskriva någon särskild högsta annonstid vid ett givet tillfälle. En övre gräns avses gälla ändå, eftersom jag föreslår att det under en timme mellan hela klockslag skall få sändas annonser under i princip högst åtta minuter (se föregående avsnitt).

4.5.3 Allmänna krav på hur annonser får sättas in i sändningarna

Mitt förslag: Annonser under annonstid i televisionen skall sättas in mellan programmen. Annonser skall dock få avbryta ett program, om de sätts in

1. i pauser i sportprogram, där det förekommer längre pauser, eller i pauser i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken,

2. mellan delar i program, som består av olika avslutade delar och där varje del som föregås eller följs av annonser varar minst 20 minuter.

Föreskrifter om detta skall tas in i radiolagen (15 §).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 207 ff.) överensstämmer delvis med mitt förslag, nämligen när det gäller huvudregeln att annonser skall sättas in mellan programmen och undantagsregeln om rätt att sätta in annonser i pauser i sportprogram m.m. Mitt förslag om rätt att sätta in annonser mellan delar i vissa program har ingen uttrycklig motsvarighet i utredningens förslag.

Utredningens förslag innehåller till skillnad från mitt förslag också en föreskrift som är särskilt avsedd för ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag. Utredningen har ansett att ett sådant företag enligt avtalet med staten bör ha en principiell rätt att avbryta program med annonser. Bland utredningens villkor för annonsavbrott märks att avbrott måste ske med varsamhet och under hänsynstagande till programmets karaktär och publikens möjligheter att uppleva detta, att annonser inte skall få avbryta ett program som är kortare än 20 minuter och att ett program som består av en film som är längre än 45 minuter skall få avbrytas av annonser en gång.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har fått ett blandat mottagande. Lantbrukarnas Riksförbund finner reglerna vara väl avvägda både från publikens och programföretagets synpunkt. Också Sveriges Marknadsförbund, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Nordisk Television godtar uttryckligen förslaget.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet instämmer i den föreslagna huvudregeln att annonser skall placeras i pauser mellan programmen.

Enligt Dagligvaruleverantörers Förbunds bestämda åsikt bör regleringen vara densamma oavsett om det reklamsändande TV-företaget blir Sveriges Television eller ett från Sveriges Radio-koncernen fristående företag. Även Sveriges Reklamförbund har denna uppfattning. Sveriges Radio vill, för det fall att det blir tillåtet med annonsändningar för såväl Sveriges Radio-koncernen som andra företag, framhålla det angelägna i att i så fall samma regler kommer att gälla för samtliga företag.

Radionämnden uttalar att den föreslagna regleringen förefaller vara synnerligen invecklad och svår att övervaka. Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anser att förslaget är ytterst komplicerat.

Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen och Grossistförbundet Svensk Handel uttalar att man när det gäller att avbryta ett program med annonser i stort sett bör kunna hålla sig till den europeiska TV-konventionens normer. Förslaget driver detaljeringen ett gott stycke längre och har en ganska byråkratisk karaktär. Enligt Köpmannaför-

bundet ter sig den föreslagna regleringen överdriven och väl byråkratisk.

En ganska stor grupp remissinstanser anser att det inte alls bör vara tillåtet att avbryta ett program med annonser. Bland dessa märks socialstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, konsumentverket, Sveriges Radio, Tjänstemännens Centralorganisation, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Svenska Teaterförbundet, Svenska Journalistförbundet och SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen. Till förmån för en stor restriktivitet då det gäller att avbryta program med reklam uttalar sig också Filminstitutet och Svenska kyrkans centralstyrelse. Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd anser att det är en viktig kulturpolitisk angelägenhet att upplevelser av t.ex. filmer, konserter, opera- eller teaterföreställningar inte störs och splittras av reklaminslag. Några av de nu nämnda instanserna menar att reklamsändningar endast bör få ske på i förväg tillkännagivna tider.

Ett argument som framförs mot annonsavbrott i program är att sådana strider mot den ideella rätt till sina verk som upphovsmännen har enligt upphovsrättslagen. Vissa remissinstanser vänder sig speciellt mot att det föreslås vara tillåtet att avbryta filmer med annonser. Bland dessa instanser märks juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Filminstitutet, Svenska Regissörsföreningen, Svenska Teaterförbundet, KLYS och Oberoende Filmares Förbund. Organisationerna anser att bl.a. upphovsrättsliga skäl med särskild styrka talar mot annonsavbrott i filmer.

Skälen för mitt förslag: I utlandet förekommer två huvudmodeller för hur reklam får sättas in i ett TV-företags sändningar. Den ena innebär att reklam endast får sättas in mellan programmen och eventuellt i längre pauser i vissa typer av program. Enligt den andra modellen får pågående program avbrytas med reklam, vanligen med vissa begränsningar i fråga om t.ex. program som behandlar särskilda ämnesområden.

För sådana TV-företag som har ett mer eller mindre ambitiöst public service-uppdrag gäller ofta att företaget endast får sända reklam mellan programmen, medan friare regler brukar gälla för andra TV-företag. Undantag från vad som har sagts nu förekommer emellertid, t.ex. i Storbritannien, där den reklamfinansierade televisionen skall uppfylla omfattande kvalitetskrav samtidigt som program får avbrytas av reklam under vissa förutsättningar.

Den europeiska TV-konventionens regler om hur reklam får sättas in i sändningarna finns i artikel 14. Huvudregeln är att reklamen skall sändas mellan programmen. Konventionen godtar emellertid principiellt att reklam sätts in i ett program, om detta sker på ett sådant sätt att programmets integritet och värde och rättighetshavarnas intressen inte skadas.

I program som består av självständiga delar samt i sportprogram och på liknande sätt sammansatta program som avser evenemang eller före-

ställningar med pauser får reklam sättas in endast mellan delarna eller i pauserna.

Om andra program än sådana som består av självständiga delar e.d. avbryts av reklam bör det gå minst 20 minuter mellan varje avbrott.

En mera restriktiv reglering gäller i fråga om vissa typer av program, där sändningstiden är längre än 45 minuter. De åsyftade programmen är audiovisuella verk såsom biograffilmer och filmer som har gjorts för att visas i TV (med undantag av serier, underhållningsprogram och dokumentärer). Ett sådant program får avbrytas av reklam en gång för varje hel 45-minutersperiod. Ytterligare ett avbrott får ske om den sammanlagda sändningstiden med minst 20 minuter överstiger två eller flera hela 45-minutersperioder.

Reklam får inte sättas in i någon utsändning som gäller en gudstjänst. Inte heller får det ske reklamavbrott i program som är kortare än 30 minuter om det rör sig om nyhetsprogram, nyhetskommenterande program, dokumentärer, religiösa program eller barnprogram.

Artikel 28 i konventionen bör också beaktas. Som tidigare nämnts anges där att konventionen inte hindrar en stat från att tillämpa mer restriktiva och detaljerade regler än konventionens i fråga om programtjänster, som sänds av rättssubjekt eller med tekniska hjälpmedel som staten har jurisdiktion över.

De av radiolagsutredningen föreslagna restriktionerna i fråga om annonsavbrott sträcker sig i några avseenden längre än TV-konventionen. Bl.a. innebär förslaget ett absolut förbud mot avbrott i barnprogram och nyhetsprogram. I förhållande till konventionen begränsar också förslaget antalet tillåtna annonsavbrott i långfilmer.

Som har framgått uppvisar remissinstansernas inställning en stor spännvidd; medan vissa uttryckligen godtar utredningsförslaget anser andra att det inte alls bör vara tillåtet att avbryta program med annonser, och några av de senare anser dessutom att reklamslag endast bör få sändas på fasta, i förväg tillkännagivna tider, en inställning som motiveras med att TV-tittarna bör kunna välja om de vill ta del av reklamen eller inte. En särskilt kritisk inställning framkommer när det gäller förslaget att filmer och andra dramatiska verk skall få avbrytas av annonser.

Jag har tidigare (avsnitt 3.1) givit den allmänna bakgrunden till varför jag anser att det nu bör kunna komma till stånd reklamfinansierade sändningar i den marksända televisionen. Som jag har konstaterat sker redan reklamsändningar till svensk publik via satellit. Jag har dragit slutsatsen att det i denna situation är bättre att tillåta reklamsändningar i marknätet än att upprätthålla det i dag rådande förbudet mot reklamfinansierade sändningar där. Bl.a. blir det i fråga om TV-reklam i marksändningarna lättare att motverka oönskade effekter av reklamen än vad fallet är med den reklam som förekommer i satellitkanalerna.

En ordning för den marksända televisionen som endast medgav att reklamslag fick sändas på i förväg tillkännagivna tider skulle enligt min mening gå alltför långt i restriktivitet med tanke på vad som gäller

för satellitkanalerna. Även om jag har förståelse för bevekelsegrunderna hos de remissinstanser som förespråkar en ordning med fasta reklamtider, anser jag således att en sådan reglering inte skulle ta tillräcklig hänsyn till ett marksärande TV-företags konkurrenssituation.

För mig står i stället valet mellan att antingen godta principen att programföretaget får avbryta program med annonser eller att inta motsatt grundhållning utan att för den skull gå så långt som till att kräva fasta annonstider.

Vid det ställningstagandet vill jag mot bakgrund av remissutfallet fästa särskild vikt vid publikens möjligheter till ostörd upplevelse av programmen. TV-tittarna torde i de flesta fall uppfatta annonsavbrott som mycket störande. I en film förtar avbrotten verkan av den dramatiska handlingen och gör det svårare att följa programmet. Jag har stor förståelse för att upphovsmän till filmer och andra verk ogillar detta.

Därmed är inte sagt att en lagstiftning som medger annonsavbrott i program utan vidare strider mot upphovsmannens ideella rätt till sitt verk enligt upphovsrättslagen. Att generellt säga att annonsavbrott i program strider mot upphovsmannens ideella rätt leder enligt min mening alltför långt. Och även om lagstiftningen medgav annonsavbrott i program, skulle naturligtvis en upphovsman vara i sin fulla rätt att hävda att konkreta fall av sådana avbrott kränkte hans ideella rätt.

Utländska exempel visar att publiken intar en negativ attityd till reklamavbrott. I USA, där TV-kanalerna i stor utsträckning avbryter program med reklam, är ett av argumenten vid marknadsföring av betal-TV-tjänster just frånvaron av reklam i sändningarna. I reklambranschen diskuteras med oro de framväxande företagserna "zipping" och "zapping". I det förra fallet handlar det om att de som videobandar program spolar förbi reklamslagen när de i efterhand tar del av programmet. Den andra företagsen innebär att TV-tittaren med hjälp av fjärrkontrollen byter kanal så snart ett reklamavbrott inträffar. Enligt min mening tyder detta slag av tittarbeteende på att annonsplacering i programmen kanske inte är så effektiv från annonsörernas synpunkt som man ibland föreställer sig.

Mot denna bakgrund anser jag att annonsavbrott inte bör få äga rum i så stor utsträckning som skulle bli fallet om radiolagsutredningens förslag följdes. Som har påpekats vid remissbehandlingen måste utredningens förslag också betecknas som komplicerat. Det är en fördel om reglerna kan göras enklare.

Huvudregeln bör vara att annonser säts in mellan programmen

Huvudregeln för hur annonser får sättas in i sändningarna bör som utredningen har föreslagit vara, att detta skall ske *mellan programmen*. En sådan placering av annonserna stör inte nämnvärt publikens upplevelser av programmen. De tittare som önskar se annonserna kan göra det, medan de som under annonstiden hellre vill göra något annat kan göra det utan att gå miste om sammanhanget i ett program.

Den aktuella regeln gör att man måste kunna ta ställning till när ett TV-program börjar och slutar.

Som nämnts tidigare (avsnitt 4.1.2) har kabelnämnden pekat på att begreppet radioprogram i radiolagen är oklart så till vida, att det kan vara svårt att i ett visst fall avgöra om det rör sig om ett eller flera program.

Man bör som jag redan har varit inne på inte överdriva svårigheterna på detta område. Utgångspunkten bör vara hur programföretaget väljer att presentera sitt programutbud. Vad programföretaget presenterar som ett program bör normalt kunna betraktas som ett program.

Ett sådant synsätt står enligt min mening i god samklang med allmänt språkbruk som med ett program får anses förstå en avgränsad del av sändningstiden, vilken presenteras under en särskild rubrik och behandlar ett på ett visst sätt sammanhållet tema. Exempelvis torde det i allmänhet inte finnas anledning att uppfatta ett enstaka artistframträdande eller en enstaka kortfilm eller intervju i ett program med skilda inslag som ett separat program.

Det bör finnas vissa möjligheter att avbryta program med annonser

Även om man håller hårt på principen att ta stor hänsyn till publikens önskemål om att inte störas av annonser saknas det enligt min uppfattning skäl att vara kategorisk.

Liksom radiolagsutredningen anser jag nämligen att det bör vara tillåtet att sätta in annonser i pauser i sportprogram, där det förekommer längre pauser och i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken. Jag syftar t.ex. på pauserna mellan perioderna i ishockey- eller fotbollsmatcher och på sådana pauser där publiken på en teater eller i en konsertsal lämnar lokalen för att sträcka på benen.

När kabelnämnden pekat på att begreppet radioprogram i radiolagen är oklart har nämnden särskilt berört svårigheten att i samband med s.k. blandprogram avgöra vad som är ett program och vad som är delar av ett längre program.

Uppmärksamhet i detta sammanhang förtjänar således också det förhållandet att programföretaget sänder långa block där det förekommer längre inslag av helt olika karaktär. I fråga om Sveriges Television har det t.ex. förekommit att sändningarna under en hel kväll hållits samman under en gemensam rubrik och av en enda presentatör. Innehållet i sändningen har emellertid varit sammansatt ungefär som under en vanlig programkväll. Barnprogram har t.ex. sänts tidigt på kvällen, nyhetssändningar har satts in på de vanliga tiderna, vissa serier har återkommit på ungefär samma tider vecka efter vecka osv.

Mellan sådana självständiga inslag bör det enligt min mening i princip vara tillåtet att placera annonser. Denna rätt bör framgå genom en uttrycklig föreskrift.

Som har nämnts föreskriver den europeiska TV-konventionen att det i allmänhet bör förflyta minst 20 minuter mellan två reklamavbrott.

Utöver vad jag tidigare har föreslagit anser jag därför att annonser bör få sättas in mellan delar i program, som består av olika avslutade delar och där varje del som föregås eller följs av annonser varar minst 20 minuter. Jag vill också hänvisa till att jag längre fram föreslår vissa särregler med tanke på barnen och TV-reklamen (se avsnitt 4.7).

4.6 Vissa marknadsföringsrättsliga normer

4.6.1 Marknadsföringslagen och reklam i TV

Min bedömning: I stort sett bör TV-reklamen hanteras utan marknadsföringsrättsliga särregler.

Radiolagsutredningens bedömning överensstämmer med min bedömning (betänkandet s. 216 ff.).

Remissinstanserna: Utredningens bedömning delas uttryckligen av bl.a. Stockholms tingsrätt, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Grossistförbundet Svensk Handel, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté och Nordisk Television. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekar att otillbörlighetsnormen i generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen är flexibel och möjliggör en nyanserad tillämpning som bl.a. beaktar skillnader mellan olika reklammediär i fråga om påverkan på mottagaren. Sannolikt kommer praxis att etablera relativt stränga kriterier på TV-reklamområdet. Enligt Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté kommer TV-reklamen sannolikt att ge upphov till en del specifika tolkningsproblem när det gäller marknadsföringslagen. I sådana frågor kan då Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam erbjuda en ändamålsenlig utgångspunkt.

Stockholms tingsrätt och Annonsörföreningen har uppfattningen att informationsskyldigheten enligt 3 § marknadsföringslagen inte bör sträcka sig lika långt för TV-reklam som för reklam i tryckta skrifter.

Enligt barnmiljörådet är skyddet för barn i marknadsföringslagstiftningen otillräckligt och rådet kräver att lagstiftningen ses över.

Konsumentverket anser att det bör finnas möjlighet att ålägga ett reklam-TV-företag att sända tillrättalägganden (beriktigande av vilseledande marknadsföring).

Skälen för min bedömning: I 8 § radiolagen föreskrivs att ingen myndighet får förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Jag har tidigare föreslagit att tillämpningsområdet för denna föreskrift skall anpassas till den regel som har varit dess förebild, nämligen censurförbudet i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (avsnitt 4.2.1).

Om detta förslag genomförs kommer det inte längre att finnas något hinder att i fråga om reklam i radio och TV tillämpa generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i 2 § marknadsföringslagen. Ett genomförande av förslaget leder därför till att marknadsdomstolen får möjlighet att vid vite förbjuda sådan reklam i radio eller TV som bedöms vara otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkarna.

Den nämnda generalklausulen är enligt radiolagsutredningen och de flesta remissinstanserna ett tjänligt instrument för att hantera TV-reklamen. Jag delar denna uppfattning och noterar i det sammanhanget vad juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har uttalat om att rättspraxis sannolikt kommer att etablera relativt stränga kriterier på TV-reklamområdet.

Marknadsföringslagen innehåller en särskild generalklausul om informationsskyldighet i reklam (3 §). Radiolagsutredningen har gjort bedömningen att även den bör kunna få en ändamålsenlig tillämpning när det gäller reklam i TV. Inte heller detta har ifrågasatts vid remissbehandlingen.

Genom den praxis som marknadsdomstolen kan utforma får det visa sig vilken omfattning en informationsskyldighet i reklam i TV har jämfört med i annan mediereklam. Jag noterar att två remissinstanser uttalat att informationsskyldigheten inte bör anses vara lika långtgående på TV-reklamområdet som när det gäller reklam i tryckta skrifter. Själv kan jag om detta endast konstatera att frågan gäller hur lagstiftning skall tillämpas i konkreta fall som inte kan komma under regeringens bedömning. Jag saknar därför anledning att uttala mig närmare i frågan.

Däremot vill jag instämma i radiolagsutredningens slutsats att det i stort sett bör vara möjligt att klara sig utan marknadsföringsrättsliga särregler för TV-reklamen. Likaså anser jag - i likhet med utredningen - att det på två områden är motiverat att göra särskilda överväganden. Jag syftar dels på reklam för alkohol och tobak, dels på reklam som vänder sig till barn.

Innan jag går över till dessa frågor vill jag påminna om vad jag tidigare (avsnitt 4.1.2) har bedömt vara min uppgift i detta sammanhang, nämligen att föreslå de lagändringar som behövs för att det markbundna sändningsnätet skall kunna användas för reklamfinansierade TV-sändningar. Däremot har jag inte menat att en förutsättning för detta bör vara att man mera allmänt ser över den marknadsföringsrättsliga lagstiftningen och överväger att i denna införa nya institut, t.ex. av det slag som konsumentverket har efterlyst.

Mitt förslag: I radioansvarighetslagen anges att utan hinder av den lagen gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

I alkohol- och tobaksreklamlagarna tas in nya bestämmelser som innebär att det vid marknadsföring av en alkoholdryck resp. en tobaksvara är förbjudet att använda en kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 228 ff.) överensstämmer med mitt förslag såvitt gäller radioansvarighetslagen.

Även utredningen har föreslagit att det tas in nya bestämmelser i alkohol- och tobaksreklamlagarna; utredningen har dock begränsat det föreslagna förbudet mot kommersiella annonser till att gälla televisionsprogram som ett programföretag sänder med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen.

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av Stockholms tingsrätt, socialstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, Lantbrukarnas Riksförbund, Sanna Satellite AB, Svenska kyrkans centralstyrelse och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd. Sanna Satellite AB uppger att det för "Nordic Channel" finns ett särskilt programråd, som övervakar att bl.a. reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror, men även reklam som eventuellt kan anses stötande, ej sänds. Socialstyrelsen betonar vikten av att så långt möjligt motverka också s.k. dold reklam för alkohol och tobak. Som exempel nämns att tobaksindustrin är en av de största sponserna av biltävlingar.

Skälen för mitt förslag: Det förhållandet att det nu bör kunna komma till stånd reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet betyder naturligtvis inte att jag anser att det bör sändas alkohol- eller tobaksreklam i TV. Tvärtom får det anses vara starkt motiverat att det inte förekommer någon sådan reklam. Vad beträffar tobaksvaror följer f.ö. av den europeiska TV-konventionen att en konventionsstat inte får ha någon reklam för sådana varor i gränsöverskridande TV-sändningar (artikel 15:1).

I vårt land gäller sedan år 1979 vissa generella föreskrifter om marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror. Reglerna finns i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen) och lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror (tobaksreklamlagen).

Reklamlagarna ställer ett grundläggande krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol och tobak. Detta innebär att en reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får företas som är påträngande

eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol eller tobak (2 § första stycket alkoholreklamlagen resp. 2 § tobaksreklamlagen). Enligt motiven (prop. 1977/78:178 s. 31) är reklam i radio och TV exempel på sådana reklamformer som anses vara påträngande m.m.

Reklamlagarna är anknutna till marknadsföringslagen på det sättet att en marknadsföringsåtgärd som strider mot lagarna anses vara otillbörlig mot konsumenterna vid tillämpning av marknadsföringslagens generalklausul mot otillbörlig marknadsföring (3 § alkoholreklamlagen resp. 4 § tobaksreklamlagen).

Alkohol- och tobaksreklamlagarna har också sitt intresse med hänsyn till det yttrandefrihetsrättsliga regelverket.

Radioansvarighetslagen bör ändras

Med det yttrandefrihetsrättsliga regelverket avser jag - förutom reglerna i 2 kap. 1, 12 och 13 regeringsformen - för det första bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. För det andra syftar jag på den särskilda ansvarighetslagstiftning som finns på radio- och TV-området, särskilt radioansvarighetslagen.

Alkohol- och tobaksreklamlagarna innehåller specialregler i fråga om kommersiella annonser i tryckta periodiska skrifter. Sådana annonser får i princip inte avse spritdrycker, vin eller starköl (2 § andra stycket alkoholreklamlagen). Något motsvarande förbud gäller inte i fråga om tobaksvaror. Det krävs dock att en tobaksannons återger en sådan varningstext och innehållsdeklaration som skall finnas på en tobaksvaras förpackning enligt lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror (3 § tobaksreklamlagen).

Reglerna rörande kommersiella annonser i tryck föregicks av att det år 1974 infördes stöd för en sådan reglering i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Där slås i punkt 1 fast att utan hinder av förordningen gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

Tryckfrihetsförordningen tillåter således att en förbudslagstiftning riktar sig mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av alkohol eller tobak.

I radioansvarighetslagen finns ingen motsvarighet till bestämmelsen i 1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen. Radiolagsutredningen har föreslagit att en sådan bestämmelse skall införas, och de flesta remissinstanserna är positiva till förslaget. Jag är av samma mening.

Min uppfattning är således att det av radioansvarighetslagen bör framgå, att utan hinder av den lagen gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

Liksom bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen blir det i detta fall lagar fråga om en rambestämmelse.

I tryckfrihetsförordningen används uttrycket kommersiell annons främst för att markera var gränsen går mellan vad som omfattas av och

vad som kan falla utanför förordningen "så att journalistiken inte drabbas" (prop. 1973:123 s. 46).

För tidningarnas del skiljer man som bekant mellan annonser och redaktionell text. Tryckfrihetsförordningens bestämmelse om möjlighet att förbjuda kommersiella annonser innebär att den redaktionella texten är tryggad av förordningens regler.

Med att en annons är kommersiell avses, sades det vid tillkomsten av tryckfrihetsförordningens bestämmelse, att annonsen är ett medel för marknadsföring av en vara. Meddelandet i annonsen skall vara sådant att det av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättning av en vara. Detta betyder bl.a. att s.k. åsiktsannonsering i fråga om alkohol och tobak faller utanför tillämpningsområdet.

Mot denna bakgrund uppkommer frågan vad som bör förstås med uttrycket kommersiell annons i den föreslagna bestämmelsen i radioansvarighetslagen.

Till en början vill jag fästa uppmärksamheten på vissa skyldigheter som jag i det föregående har ansett att ett reklamsändande TV-företag bör ha. Jag har föreslagit att företaget endast under den särskilt markerade annonstiden i televisionen skall ha rätt att sända reklam mot vederlag (4.3.3). Vidare har jag ansett att för den egentliga programverksamheten bör gälla bl.a. kravet på opartiskhet (4.3.1).

Jag vill också hänvisa till ett förslag som jag snart kommer till, nämligen att det bör införas en uttrycklig regel om att ett programföretag i programverksamheten inte mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt får gynna ett kommersiellt intresse (4.9.1).

Om dessa förslag genomförs kommer ett reklamsändande TV-företag att ha ytterst begränsade möjligheter att under annan tid än annonstid sända vad som kan framstå som reklam för alkohol och tobak.

Det kan också finnas anledning att erinra om mitt förslag till reglering för de icke reklamfinansierade programföretagen. Ett sådant företag avses över huvud taget inte ha någon rätt att sända reklam mot vederlag (se avsnitt 4.3.3). Liksom hittills bör för dessa programföretag också kravet på opartiskhet gälla allt som företaget sänder.

Vad som nu har anförts visar att man inte har något större behov av att kunna betrakta ett vanligt ljudradio- eller TV-program som en kommersiell annons i radioansvarighetslagen mening. Endast i undantagsfall bör vad som förekommer i ett vanligt program kunna göra programmet till en sådan annons. Eventuell alkohol- och tobaksreklam i de vanliga programmen bör i de allra flesta fall kunna motverkas med hjälp av reglerna för själva programverksamheten.

Program som sänds under annonstid i TV, dvs. under tid som omges av den särskilda ljud- och bildsignatur som jag föreslår, kommer emellertid oftast att vara kommersiella annonser. För att betraktas som en sådan annons kan det dock som redan antytts inte vara något absolut villkor att programmet sänds under annonstid i den angivna meningen. Jag kan t.ex. tänka mig att vad som sägs av en person som på- och avannonserar ett program kan vara att anse som en kommersiell annons.

Hänsyn måste emellertid också tas till de direktsända programmen. I fråga om sådana program befinner sig den som har utsetts till programutgivare i en annan situation än utgivaren av en tidning (jfr prop. 1966:156 s. 44). I ett direktsänt program kan det ju inte uteslutas att vad som sägs kommer som en överraskning för programutgivaren. Vad som förekommer i direktsändning har också rent innehållsmässigt i de allra flesta fall sådan karaktär att parallellen med tidningarnas redaktionella text leder till att man här inte har anledning att tala om kommersiella annonser. I fråga om att motverka eventuell alkohol- och tobaksreklam i direktsändningar får man därför i princip förlita sig på de radiorättsliga reglerna.

Det anförda leder till att uttrycket kommersiell annons i radioansvarighetslagen bör kunna få en innebörd som sakligt sett stämmer väl överens med motsvarande uttryck i tryckfrihetsförordningen. Regelverket kommer därmed även i fortsättningen att trygga vad som i radio och TV får anses motsvara tidningarnas redaktionella text.

Alkoholreklamlagen gäller marknadsföring av "alkoholdrycker", varmed förstås sprit, vin, starköl och öl. I tryckfrihetsförordningens bestämmelse om möjlighet att förbjuda kommersiella annonser talas det inte om alkoholdrycker utan om "alkoholhaltiga drycker", som är ett vidare begrepp, eftersom det även omfattar även t.ex. cider och lättöl.

Anledningen till detta är föreskriftens karaktär av rambestämmelse. Det har ansetts att det i det sammanhanget inte funnits anledning att ge uttryck för några närmare alkoholpolitiska överväganden (se prop. 1973:123 s. 45).

Man bör kunna resonera på motsvarande sätt i fråga om bestämmelsen om kommersiella annonser i radioansvarighetslagen. Även i dessa bestämmelser bör det talas om "alkoholhaltiga drycker".

Ändringar i alkohol- och tobaksreklamlagarna

Om det skall vara möjligt att på marknadsföringsrättslig väg motverka alkohol- och tobaksreklam i radio och TV krävs - utöver att radioansvarighetslagen ändras - nya föreskrifter i alkohol- och tobaksreklamlagarna. Som radiolagsutredningen har föreslagit bör sådana föreskrifter utformas efter mönster av vad som nu står i 2 § andra stycket alkoholreklamlagen.

Utredningen har föreslagit att det vid marknadsföring av en alkoholdryck resp. en tobaksvara skall vara förbjudet att använda en kommersiell annons "i televisionsprogram som ett programföretag sänder med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen".

Denna avgränsning innebär att reglerna skulle gälla dels enbart TV-program, dels enbart program som sänds av Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio och ett nytt marksändande TV-företag. Däremot skulle reglerna inte gälla ljudradioprogram och inte heller kabelsända program. Utredningen motiverade detta bl.a. genom att hänvisa till att kommersiell reklam inte får sändas i närradio (10 § första stycket närradiolagen [1982:459]) och att tillstånd att bedriva s.k. egensändningar i

kabel kan återkallas om tillståndshavaren har medgett kommersiell reklam i sändningarna eller gjort reklam för egen kommersiell verksamhet i dessa (23 § andra stycket 1 lagen [1985:677] om lokala kabelsändningar). Den konklusion som utredningen drog blev att det över hela linjen finns radorättsliga bestämmelser som förbjuder kommersiell reklam i sändningar och att dessa regler träffar även alkohol- och tobaksreklam.

Min uppfattning är emellertid att man bör ta ett bredare grepp om detta ämne än vad radiolagsutredningen har gjort. Jag kan t.ex. inte se någon anledning att reglerna skall vara begränsade till marksändningar, utan jag finner det naturligt att man kan ingripa på marknadsföringsrättslig väg även mot alkohol- och tobaksreklam som sänds från satelliter. För det talar bl.a. att det inte finns några föreskrifter som förbjuder kommersiell reklam i satellitsändningar.

Den lämpligaste lösningen får därför anses vara, att man i alkohol- och tobaksreklamlagarna helt generellt föreskriver att det vid marknadsföring av en alkoholdryck resp. en tobaksvara är förbjudet att använda en kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram. Om man gör så kommer lagarna att bli tillämpliga på alla slag av program och oavsett om dessa sänds i marknätet, i kabel eller från satellit.

Marknadsföringslagstiftningens tillämpningsområde vid marknadsföringsåtgärder som har internationell anknytning

Mitt förslag innebär således i motsats till radiolagsutredningens förslag att KO och marknadsdomstolen också skall kunna ingripa mot alkohol- och tobaksreklam i satellitsändningar. Särskilt med hänsyn till detta bör helt allmänt frågan beröras vilket tillämpningsområde den marknadsföringsrättsliga lagstiftningen kan anses ha när det gäller marknadsföringsåtgärder med internationell anknytning.

Departementschefen tog upp detta i förarbetena till 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring, men vad som konkret behandlades var reklam i utländska tidningar, inte TV-sändningar. Departementschefen yttrade följande om generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring (prop. 1970:57 s. 92 f.).

Generalklausulen är inte formellt begränsad till vad som sker i Sverige.

Vad beträffar frågan om dess tillämpning på marknadsföringsåtgärder med internationell anknytning vill jag anföra följande. Huvudsyftet med den föreslagna lagstiftningen är att sörja för att vissa normer iakttas inom reklam och marknadsföring på den svenska marknaden. Avgörande för om generalklausulen skall tillämpas på en viss åtgärd bör därför vara om åtgärden är inriktad på en svensk publik. Var åtgärden har företagits är däremot i princip utan betydelse. Generalklausulen bör sålunda kunna tillämpas exempelvis i fråga om reklammaterial som har producerats i utlandet och därifrån distribuerats till mottagare i Sverige. Detta bör gälla vare sig reklamen är särskilt inriktad på Sverige eller vänder sig till en internationell publik, däribland den svenska. Om däremot reklamen i och för sig avser bara en viss utländsk marknad bör generalklausulen inte anses tillämplig. Det bör sålunda inte vara möjligt att ingripa mot en annons i en utländsk tidning, vilken inte primärt är avsedd för spridning i andra länder, även om vissa exemplar av tidning-

en skulle förekomma här i landet. Det nu sagda gäller även åtgärder som vidtas av svenska företag.

Det sagda innebär att generalklausulen i och för sig kan tillämpas även på handlingar som företas utanför Sveriges gränser. De praktiska möjligheterna att i sådana fall nå den ansvarige med delgivning av ett vitesföreläggande eller att verkställa ett beslut om utdömande av vite torde emellertid vara begränsade.

Beträffande reklam i TV kan av detta uttalande dras en alldeles bestämd slutsats: generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring är inte tillämplig på TV-reklam som inte kan tas emot i Sverige utan bara av TV-tittare i andra länder.

Så snart TV-reklam kan tas emot i Sverige hör man enligt min mening ställa frågan om *reklaminslaget* kan anses riktat till Sverige eller till en internationell publik, däribland den svenska. Vid en sådan bedömning har man inte anledning att fästa avgörande vikt vid huruvida sändningen som sådan enligt internationella telekonventionens regelsystem är avsedd att tas emot i Sverige eller kan tas emot här endast på grund av tekniskt ofrånkomligt "överspill". Vid bedömningen blir därmed frågor av typ radiofrekvens, slag av satellit och sändningens styrka bara några - ofta kanske mindre väsentliga - tolkningsdata bland andra.

Beträffande reklam i utländska sändningar vill jag också betona, att det inte finns anledning att använda generalklausulen mot all reklam som skulle kunna träffas av den. I första hand finns det skäl för KO att uppmärksamma svenska annonsörers verksamhet med inriktning på den svenska marknaden. Och därnäst sådan reklam av utländska annonsörer av vilken det framgår att svenska TV-tittare hör till målgruppen.

En särskild omständighet som bör understrykas är den innebörd man bör tillägga den europeiska TV-konventionen och att detta förhållande medför att vi bör iakttä försiktighet när det gäller att använda generalklausulen mot reklam i utländska TV-sändningar.

Konventionen innebär en maning till försiktighet i det nu berörda hänseendet beroende på det sätt som den har bestämt vilken stat som ansvarar för att konventionen följs. Konventionen lägger detta ansvar på den sändande staten (artikel 5).

Sändande stat när det gäller satellitsändningar är i första hand den stat från vars territorium sändningen till satelliten sker. Om denna sändning sker från en stat som inte är bunden av konventionen är den stat sändande stat som upplåter frekvens eller transponder. Om inte heller den staten är bunden av konventionen men programföretaget har sitt säte i en konventionsstat, anses denna stat som sändande stat.

I fråga om utländska satellitsändningar, där sändningen till satelliten sker från utlandet, är det således i allmänhet någon annan stat än Sverige som ansvarar för efterlevnaden av konventionens krav.

Ett förbud mot en alkohol- eller tobaksannons bör inte riktas mot den som endast viduresänder en sändning

En ofrånkomlig men underförstådd begränsning gäller i fråga om mitt förslag till ändring i alkohol- och tobaksreklamlagarna om att det vid

marknadsföring av en alkoholdryck resp. en tobaksvara skall vara förbjudet att använda en kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram: man måste skilja mellan ursprungliga sändningar och vidare-sändningar, dvs. samtidig och oförändrad återutsändning av andra sändningar.

Det föreslagna förbudet avses kunna bli riktat mot t.ex. en annonserande näringsidkare. Ett förbud kan dock meddelas även andra (se 2 § andra meningen marknadsföringslagen), t.ex. det programföretag som har satt samman det aktuella utbudet. Däremot får av allmänna rättsgrundsatser anses följa att ett förbud inte kan rikta sig mot den som endast passivt tar emot en sändning och vidare-sänder den i t.ex. ett kabelnät. Den som endast gör det har ju inget inflytande över sändningarnas innehåll.

Grundregeln om måttfullhet

Innan jag lämnar alkohol- och tobaksreklamen vill jag dröja något vid det grundläggande kravet i reklamlagarna att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföring av alkohol och tobak. Uttryckligen sägs att detta innebär att en reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får vara påträngande eller uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol eller tobak, och jag har visat att motiven till lagarna som exempel på sådana reklamformer som anses vara påträngande osv. nämner reklam i radio och TV (prop. 1977/78:178 s. 31). Tanken har således varit att marknadsdomstolen redan på denna grund skall kunna meddela vitesförbud mot all alkohol- och tobaksreklam i radio och TV.

Liksom radiolagsutredningen anser jag emellertid att ett sådant resonemang bortser från den innebörd som radioansvarighetslagen får anses ha.

Radioansvarighetslagen har samma yttrandefrihetsbegrepp som tryckfrihetsförordningen. Vilket yttrandefrihetsbegrepp som tryckfrihetsförordningen har får man klart för sig när man beaktar syftet med förordningen sådant detta syfte kommer till uttryck i främst 1 kap. 1 § i förordningen. Det enda som ligger utanför detta skyddssyfte är sådana meddelanden som är av utpräglat kommersiell natur och som har rent kommersiella förhållanden till föremål. Generella förbud mot reklam för vissa slag av varor har ansetts inte säkert falla utanför det tryckfrihetsrättsliga området. För att ingripande skall kunna ske mot ett sådant meddelande krävs därför stöd i förordningen (se prop. 1986/87:151 s. 53). Det är mot denna bakgrund som regeln i 1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen har kommit till.

Enligt 2 § radioansvarighetslagen medför missbruk av yttrandefriheten i radioprogram ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Som jag tagit upp tidigare (avsnitt 4.2.2) har man inte anledning att tolka orden "ansvar och skadeståndsskyldighet" snävt, utan det får anses att de inkluderar även vitesförbud inom det område som lagstiftningen behandlar. Eftersom det inte finns något stöd i radioansvarighetslagen för att marknadsdomstolen

har rätt att meddela vitessanktionerade förbud mot alkohol- eller tobaksreklam i radio och TV får det anses att domstolen saknar den rätten.

Beträffande bestämmelsen i 1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen bör också framhållas att den begränsar sig till att möjliggöra förbud mot kommersiella annonser. Vad angår att motverka alkoholreklam i tryckta skrifter kan därför marknadsdomstolen agera endast om reklamåtgärden gäller en kommersiell annons. Om det inte är så saknar den grundläggande regeln i alkoholreklamlagen om särskild måttfullhet betydelse, eftersom det för denna regel inte finns något stöd i tryckfrihetsförordningen.

Det nu anförda betyder i fråga om sådan radio- och TV- verksamhet, för vilken gäller särskild ansvarighetslagstiftning, att marknadsdomstolen inte har någon möjlighet att åberopa alkohol- och tobaksreklamlagarnas grundregel om måttfullhet.

Jag håller med radiolagsutredningen om att det är motiverat med ett klarläggande om detta med hänsyn till uttalandet i motiven till alkohol- och tobaksreklamlagarna om reklam i radio och TV.

Vad till sist gäller frågan om olika former av dold reklam för alkohol och tobak, anser jag att de skyldigheter som jag tidigare nämnt att ett reklamsändande TV-företag bör ha, bör kunna spela en positiv roll. I den mån det är fråga om direktsändningar av t.ex. sporthändelser som äger rum utomlands, torde emellertid en viss exponering av varumärken m.m. inte kunna undvikas.

4.7 TV-reklamen och barnen

Mitt förslag: I radioansvarighetslagen införs en ny bestämmelse (2 a §) om att utan hinder av den lagen gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring till barn.

En annons med reklam som sänds under annonstid i televisionen skall inte få syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år. En annons med reklam skall inte få förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program eller en del av ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år. I annonser med reklam skall det inte få uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år. - Dessa bestämmelser skall tas in i radiolagen (11 § samt 15 § första stycket andra meningen).

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 219 ff.) överensstämmer i sak till största delen med mitt förslag. När det gäller vilken kategori av personer som en annons med reklam inte skall få vara inriktad

på att fånga uppmärksamheten hos tar utredningens förslag sikte på "yngre barn". Därmed avses åldrarna upp till 10 år. I övrigt gäller utredningens förslag "barn", varmed avses åldrarna under 12 år.

För det fall att det i avtalet mellan staten och ett programföretag bestäms att program får avbrytas av annonser har utredningen föreslagit den särskilda regeln, att ett villkor för annonsavbrott skall vara att det inte rör sig om program som huvudsakligen vänder sig till barn.

Någon ändring i radioansvarighetslagen har inte föreslagits av utredningen.

Remissinstanserna: Meningarna bland remissinstanserna går starkt isär. Stockholms tingsrätt, Lantbrukarnas Riksförbund, Nordisk Television och Svenska Regissörsföreningen tillstyrker utredningens förslag att en annons med reklam inte skall få vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos yngre barn. Positiv till detta förslag är också Svenska kyrkans centralstyrelse, dock med den kommentaren att regelverket genomgående bör gälla barn upp till 12 år.

Hovrätten för Nedre Norrland, radionämnden, Annonsörföreningen och Sveriges Reklamförbund kritiserar att det görs skillnad mellan "yngre barn" och "barn"; detta befaras kunna medföra tillämpningssvårigheter. Också Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Grossistförbundet Svensk Handel, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté och Industriförvaltnings AB Kinnevik uttalar kritik på denna punkt. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering frågar sig om det inte vore rimligt att i TV-reklamsammanhang tillämpa den definition av barn som förekommer i FN:s barnkonvention, nämligen att barn är den som är under 18 år.

Svenska Tidningsutgivareföreningen ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl att förbjuda reklam riktad till yngre barn. Köpmannaförbundet, Annonsörföreningen, Sveriges Marknadsförbund och Kinnevik motsätter sig detta förslag. Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd anser tvärtom att förbudet bör skärpas och föreslår att en annons med reklam inte skall få vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos barn (under 12 år), att reklamslag inte skall få sättas in före ett bestämt klockslag, förslagsvis kl. 19.00, och att all reklam i TV skall vara utformad så att den tar hänsyn till barns och ungas särskilda känslighet. Svenska kyrkans centralstyrelse uttalar att alla annonser i TV, vid vilken tid de än sänds, bör utformas med största hänsyn till bl.a. barn. Svenska Teaterförbundet och SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen anser att det föreslagna förbudet bör utvidgas till att gälla reklam riktad till barn och ungdomar. Socialstyrelsen föreslår att det införs en rad särskilda restriktioner vad gäller reklam till barn, delvis efter förebild av Internationella Handelskammarens Råd om reklam till barn. Barnmiljörådet anser att det inte bör få förekomma någon reklam riktad till barn under 14 år, att ingen reklam bör få visas i TV före kl. 21.00 och att de regler för reklam till barn och unga som har föreslagits i NEK-rapporten 1989:5 "Konsumentkrav på TV-reklam till barn och unga" bör gälla som miniminivå för all reklam i TV. I likhet med den

nämnda rapporten anser konsumentverket att det bör vara förbjudet att sända reklam i TV om reklamen är riktad till barn under 14 år. Efter som barn påverkas även av sådan reklam som inte speciellt vänder sig till dem bör reklam över huvud taget inte få sändas under tid då barn är en stor del av publiken. Verket anser därför att det inte bör få sändas någon reklam i TV under tiden kl. 6 - 20.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet delar utredningens uppfattning att annonser med reklam inte bör få förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn. Detta förslag tillstyrks också av bl.a. Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd och Svenska Regissörsföreningen. Sveriges Marknadsförbund instämmer med tvekan i förslaget, medan Riksidrottsförbundet anser att det inte bör få förekomma reklam i anslutning till TV-program för mindre barn. Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel anser i stället att det bör prövas om inte placeringsreglerna beträffande reklam till barn kan formuleras enklare. Utgångspunkten bör vara Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam/Råd om reklam till barn. En liknande hållning intar Köpmannaförbundet och Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté. Svenska Teaterförbundet finner det å andra sidan vara otillräckligt att annonser med reklam inte skall få förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn. Förbundet anser att det bör vara förbjudet att sända reklam i anslutning till barn-, ungdoms- och familjeprogram. Samma uppfattning har SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen.

Svenska kyrkans centralstyrelse tillstyrker förslaget att program som huvudsakligen vänder sig till barn inte skall få avbrytas av annonser.

Stockholms tingsrätt, Lantbrukarnas Riksförbund, Nordisk Television och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd tillstyrker förslaget att det i annonser med reklam inte skall få uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn. Sveriges Marknadsförbund yttrar om detta förslag att framför allt förväxlingsrisken bör väga tungt så att inte halva svenska skådespelarkåren i onödan utesluts från att få medverka i reklaminslag. Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel menar att man med fördel bör kunna överlämna åt programföretaget att ställa upp lämpliga normer och att lagregleringen kan inskränkas till vad den europeiska TV-konventionen kräver. Konsumentverket finner det å andra sidan inte tillfredsställande att endast personer som spelar en framträdande roll i barnprogram föreslås bli diskvalificerade från reklammedverkan; det bör vara tillräckligt att personen eller figuren har anknytning till ett sådant program.

Skälen för mitt förslag: Televisionen är ett medium med stor genomslagskraft. Barn ser mycket på TV och har stor tilltro till vad de ser och hör. Frågan om TV-reklamen och barnen bör därför ägnas särskild uppmärksamhet.

Först kan konstateras att marknadsföringslagen gäller för all kommersiell reklam på den svenska marknaden. Lagen kommer därmed också att gälla reklam i svenska TV-program.

Enligt generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen kan marknadsdomstolen, om en näringsidkare vid marknadsföring av en vara, tjänst eller någon annan nytthet företar reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, förbjuda näringsidkaren att fortsätta med detta eller att företa annan liknande handling.

Hänvisningen till uttrycket "god affärssed" syftar bl.a. på Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam, som i sin nu gällande lydelse antogs år 1987.

I förarbetena till marknadsföringslagen (prop. 1970:57 s. 60) anförs att generalklausulen redan från början kunde få en betydande stadga om man till utgångspunkt för tillämpningen tog detta utomrättsliga normsystem.

I Grundreglerna (artikel 13) anges att reklam inte får utnyttja barns naturliga godtrogenhet eller ungdomars bristande erfarenhet eller utsätta deras lojalitetskänsla för påfrestning. Reklam som riktas till eller är ägnad att påverka barn eller ungdomar får inte innehålla framställning i ord eller bild som kan medföra fysiska skadeverkningar eller påverka dem negativt i psykiskt eller moraliskt avseende.

Grundreglerna innehåller ett särskilt avsnitt med Råd om reklam till barn. Med barn avses därvid personer som är under 14 år eller som inte uppnått annan motsvarande åldersgräns, vedertagen i resp. land.

I Råden betonas att reklam till barn skall kunna identifieras som reklam, att reklam inte får framstå som överseende med bruk av våld och att den inte får undergräva sociala värderingar eller föräldrars auktoritet och ansvar. Reklamen får inte förleda barn att försätta sig i riskfyllda situationer eller att söka sällskap med främmande personer eller beträda okända eller farliga platser. Inte heller får reklam innehålla direkta uppmaningar till barn att övertala andra att köpa den annonserade produkten åt dem. Råden betonar vikten av särskild aktsamhet för att reklam inte skall anses vilseleda barn när det gäller t.ex. den annonserade produktens verkliga storlek och beskaffenhet. Prisuppgifter får inte utformas så att barn kan få en överdriven uppfattning om produktens verkliga värde eller ge sken av att produkten utan vidare ryms inom varje hushållsbudget.

Grundreglerna ställer således upp restriktioner för sådan reklam som riktas till barn, men de förbjuder inte reklam till barn.

Vid prövning enligt generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen av om en framställning är otillbörlig mot konsumenter ställs speciellt höga krav på hederlighet och vederhäftighet när framställningen riktar sig till grupper som kan antas vara mindre kritiska än konsumenter i allmänhet, exempelvis barn eller sjuka personer (prop. 1970:57 s. 69). Däremot ger lagen inte något stöd för att reklam till barn i ett visst medium, t.ex. TV, generellt skall anses vara otillbörlig.

Enligt min mening bör emellertid ett medium med så stor genomslagskraft som televisionen inte alls få användas för reklam som särskilt vänder sig till yngre barn. Yngre barn kan inte alltid skilja mellan reklamslag och vanliga TV-program. Inte heller förstår de alltid att avsikten med reklamslag är att locka till köp. Därmed tar de till sig reklamens budskap utan den skepsis som äldre barn och tonåringar lär sig utveckla. Samtidigt ser barn mycket på TV. Barnprogrammen får ofta mycket höga tittarsiffror inom de åldersgrupper som programmen vänder sig till. TV kan därför vara ett särskilt effektivt medium för reklam som syftar till att påverka yngre barn. Att använda televisionen på det sättet skulle emellertid strida klart mot barnens intressen.

Vad jag har sagt nu betyder att jag i den här frågan har en annan uppfattning än de remissinstanser som anser att befintliga reklamregler är tillfyllest också när det gäller reklam i TV. Enligt min uppfattning bör följaktligen lagen om annonser i televisionen innehålla särskilda restriktioner så att man kan motverka att den marksända televisionen blir ett medium för reklam som särskilt har de yngre barnen som målgrupp.

Innan jag går in på vilka regler som bör gälla vill jag behandla avgränsningen av den åldersgrupp som reglerna bör ta sikte på.

Som framgår av vad jag tidigare har sagt innebär marknadsföringslagen att det ställs speciellt höga krav på hederlighet och vederhäftighet när en reklamåtgärd riktar sig till exempelvis barn. Något behov av ytterligare restriktioner för reklam som i största allmänhet har barn som målgrupp finns därför enligt min mening inte.

Den grupp barn för vilka det är motiverat med särskilda regler är barn som ännu inte har lärt sig skilja klart mellan reklamslag och andra delar av en TV-sändning. I lagrådsremissen betecknades denna grupp av barn som "yngre barn".

Lagrådet menar att uttrycket "yngre barn" är obestämt. Den bakomliggande tanken torde enligt lagrådet vara att reglerna skall träffa annonser och program som huvudsakligen vänder sig till barn som ännu inte har kommit i puberteten. Enligt lagrådets mening bör regeln i klarhetens intresse konkretiseras genom att en 12-årsgräns anges i paragraftexten.

Jag delar lagrådets uppfattning i denna fråga.

Som har framgått förespråkar vissa remissinstanser att reklam i TV med hänsyn till barnen inte skall få sändas före ett visst klockslag. De tider som nämns i sammanhanget är kl. 19, 20 och 21.

Radiolagsutredningen har studerat konsekvenserna av regler av detta slag bl.a. genom att låta undersöka publikens ålderssammansättning vid olika tider på dygnet. Resultatet visar, föga överraskande, att det framför allt är under den tid då det sänds barnprogram som yngre barn utgör en stor andel av TV-publiken. Utredningen drar slutsatsen att man bör avstå från att införa en regel om att reklamslag inte skall få sändas under vissa tider på dagen.

Jag har samma uppfattning. En regel om att annonser med reklam inte fick sändas under vissa tider skulle försvåra TV-företagets möjlighe-

ter att få tillräckliga inkomster och även kunna leda till en stark koncentration av annonserna till övriga delar av dygnet. Samtidigt skulle regeln ha begränsad betydelse vad gäller att motverka att den aktuella gruppen av barn blir påverkade av reklamslagen. Jag anser att de regler som behövs för att motverka reklam med yngre barn som målgrupp bör utformas så att detta syfte framgår av reglerna.

Först och främst behövs en föreskrift om att en annons med reklam inte får syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år.

Vid bedömningen av om detta syfte föreligger bör samtliga betydelsefulla omständigheter beaktas. Dit hör t.ex. den annonserade varan eller tjänsten, annonsens utformning och det sammanhang där annonsen förekommer. Regeln bör endast gälla annonser med reklam. Den bör alltså inte hindra att man använder TV-annonser för att t.ex. lära barn uppträda i trafiken.

Reklam kan vara särskilt riktad till den aktuella gruppen av barn även om själva reklamslaget inte är speciellt utformat med hänsyn till barnen. Om ett reklamslag sänds vid ett tillfälle då det kan antas att dessa barn utgör en övervägande del av publiken måste man anta att avsikten är att nå just dem med reklambudskapet. Därför bör även den regeln gälla att en annons med reklam inte får sättas in under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Som jag har behandlat tidigare (avsnitt 4.5.3) är min uppfattning att annonser i princip inte bör få avbryta ett program. Om detta förslag genomförs måste programföretaget, utan att det finns någon uttrycklig regel om detta, även avhålla sig från att göra annonsavbrott i program som vänder sig till barn under 12 år. Mitt förslag kräver således inte att detta anges uttryckligen. Med hänsyn till de s.k. blandprogrammen (jfr avsnitt 4.5.3) bör dock uttryckligen anges också att annonser inte får sättas in omedelbart före eller efter en del av program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Barnprogrammen i TV uppskattas mycket av barnen. En annonsör bör inte kunna dra fördel av detta förhållande för sina reklambudskap. Utredningen har för att motverka sådant föreslagit den regeln, att det i annonser med reklam inte får uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn.

Remissinstansernas reaktion är som har framgått blandad. Vissa tillstyrker förslaget, medan andra ifrågasätter behovet av en regel. Konsumentverket efterlyser ytterligare restriktioner.

Min uppfattning är att det finns skäl för en reglering och att utredningens förslag är lämpligt avvägt.

Jag har redan föreslagit en regel av liknande slag med tanke på grundsatsen om reklamidentifiering, nämligen att det i annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag inte får uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer (avsnitt 4.4.3). Delar av

vad jag har anfört i anslutning till denna regel bör kunna anses tillämpligt för det nu aktuella förslaget.

Regeln medför att inte bara medverkan i programföretagets egna barnprogram blir annonsdiskvalificerande utan att samma sak kommer att gälla andra barnprogram i TV som tas emot i Sverige.

Med de regler som nu har beskrivits anser jag att det skapas förutsättningar för att hindra, att annonsörer i televisionen riktar sig särskilt till de yngre barnen utan att för den skull möjligheten till TV-reklam för andra målgrupper begränsas. Jag är naturligtvis medveten om att barn ser andra program än barnprogram och att yngre barn därför kommer att se de annonser som sänds i anslutning till dessa program. Jag anser emellertid inte att det finns något behov av att för de yngre barnens skull föreskriva särskilda regler vid sidan av marknadsföringslagen när det gäller sådan allmänt inriktad reklam i TV.

I det föregående (avsnitt 3.6.1) har jag uttalat mig om generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i marknadsföringslagen och därvid gjort bedömningen att den är ett tjänligt instrument för att hantera TV-reklamen.

Jag utgår nämligen från att marknadsdomstolen, när den skall bedöma om en viss reklamåtgärd strider mot generalklausulen, fäster avseende vid det intryck framställningen gör samt tillmäter det betydelse att televisionen har stor påverkanskraft, att sändningarna vänder sig till en allmän publik i hemmen och att barn oftast är en del av publiken. Lagen bör ge möjlighet till bedömningar som är anpassade till TV-mediets särart. Redan av nuvarande lagstiftning torde således följa att åtskilligt redan gäller av de särskilda restriktioner som vissa remissinstanser har förespråkat på detta område.

Två av de regler som jag förordar får anses vara av i första hand marknadsföringsrättslig art, nämligen regeln att en annons med reklam inte skall få syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år och regeln att det i annonser med reklam inte skall få uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Från yttrandefrihetsrättslig synpunkt bör dessa regler betraktas på samma sätt som t.ex. regeln i 2 § andra stycket alkoholreklamlagen, som förbjuder kommersiella annonser för spritdrycker, vin och starköl i tryckta periodiska skrifter. För denna regel finns stöd i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 9 § punkt 1), och jag har i föregående avsnitt föreslagit att det i radioansvarighetslagen ges stöd för att i lag förbjuda alkohol- och tobaksannonser i radio och TV.

Jag anser därför konsekvensen bjuda att det av radioansvarighetslagen också framgår, att utan hinder av den lagen gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring till barn.

En sådan bestämmelse får liksom de tidigare behandlade bestämmelserna i ansvarighetslagarna för radio och TV karaktären av rambestämmelse.

Med hänsyn till detta bör bestämmelsen i radioansvarighetslagen helt allmänt gälla marknadsföring till barn, varmed då får förstås vad som i marknadsföringssammanhang menas med barn, dvs. personer som är under 14 år.

Vad som i det föregående har sagts om innebörden av uttrycket kommersiell annons i radioansvarighetslagen är tillämpligt också i detta sammanhang.

4.8 Annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV

Mitt förslag: Radiolagens bestämmelser om annonser som sänds under annonstid i televisionen skall inte gälla sökbar text-TV. En föreskrift om detta skall tas in i radiolagen (16 §).

I lagen skall också uttryckligen föreskrivas att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall gälla annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV (6 § fjärde stycket).

Radiolagsutredningens förslag innehåller inte någon motsvarighet till mitt förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har tagit upp frågan om kommersiell text-TV.

Skälen för mitt förslag: Både utomlands och här förekommer det att TV-företag använder en del av TV-signalens överföringsmöjligheter för att sända särskild textinformation, text-TV. Text-TV har i huvudsak två användningsområden. I det ena fallet rör det sig om programtextning. Som exempel på text-TV i denna form kan nämnas att skådespelarnas repliker i utländska filmer textas och att det sänds annan textinformation som komplement till vad som sägs i vanliga TV-program. Textningen kan t.ex. vara en serviceåtgärd gentemot TV-tittare som har nedsatt hörsel.

Den andra typen av text-TV innebär att TV-företaget, vid sidan av de vanliga TV-programmen, sänder separata textade informationssidor som fyller hela TV-rutan. Sidorna är samlade i grupper efter ämnesområden, t.ex. utrikesnyheter, inrikesnyheter, sport, väder osv. TV-tittaren har en valmöjlighet när det gäller att ta del av sådant material.

För att sända de textade sidorna används som regel outnyttjat utrymme i TV-signalen, det s.k. bildsläckningsintervallet. Textsändning av detta slag går till så att ett visst antal sidor sänds cykliskt. När den sista sidan har sänts, upprepas alltså sändningen av den första sidan.

För att kunna ta emot text-TV av det beskrivna slaget krävs en speciellt utrustad mottagare med en minnesenhet och en dekoder. Vidare krävs en knappsats för sidval m.m. TV-tittaren kan härigenom välja önskad sida. Informationssidorna är nämligen numrerade.

Det nu beskrivna slaget av text-TV anser jag att man lämpligen kan beteckna som sökbar text-TV.

Sökbar text-TV är ett utpräglat nyhetsmedium. Sveriges Television tillhandahåller numera dagligen ca 300 text-TV-sidor med nyheter, vänder, programtablåer, börskurser m.m.

Enligt en rapport av Sveriges Radios publik- och programforskningsavdelning (PUB-rapporten "Så ser vi på text-TV", oktober 1990) har 49 procent av befolkningen tillgång till sökbar text-TV och 42 procent av innehavarna tar dagligen del av sådan information.

Kommersiell sökbar text-TV förekommer utomlands i bl.a. Finland, Irland, Italien, Schweiz och Storbritannien.

Enligt min mening bör ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag ha rätt att också i sökbar text-TV sända reklam mot vederlag. De regler som jag tidigare har föreslagit om annonser som sänds under annonstid i televisionen passar emellertid inte för sökbar text-TV. Begreppet annonstid i televisionen, som är att se mot bakgrund av bl.a. den europeiska TV-konventionens bestämmelser, förutsätter att det är fråga om vanliga TV-program som är inplacerade i en programtablå. Också reglerna om högsta tillåtna annonsvolym förutsätter att det är fråga om en ordinär programtjänst.

De flesta av de särskilda regler som jag har föreslagit om TV-annonser skulle heller inte vara motiverade i sökbar text-TV. Det beror på den betydande skillnad som råder mellan den rörliga bilden och ren text i fråga om mediets påverkanskraft.

När det gäller marknadsföring i sökbar text-TV anser jag således att det är tillräckligt med den marknadsföringsrättsliga lagstiftning som finns kompletterad av mina förslag om att det i televisionsprogram inte skall få förekomma kommersiella annonser som gäller alkoholdrycker eller tobaksvaror.

Av nu anförda skäl bör radiolagens regler om annonser som sänds under annonstid i televisionen inte gälla sökbar text-TV.

För annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV behövs emellertid en särskild regel: det måste stå klart att radiolagens krav på opartiskhet och saklighet inte heller gäller för sådana meddelanden; när det gäller annonser som sänds under annonstid i televisionen har jag behandlat den frågan tidigare (se avsnitt 4.4.1).

Frågan uppställer sig då vad som bör förstås med annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV. Jag anser att man med detta uttrycksätt bör fånga in motsvarigheten till vad tryckfrihetsförordningen syftar på när i den talas om att som tryckfrihetsbrott i vissa fall inte skall anses tillkännagivande "i annons eller annat sådant meddelande" (7 kap. 2 §). Som jag har nämnt tidigare (se avsnitt 4.2.3) menas enligt förarbetena till förordningen med annat sådant meddelande endast vissa sedvanliga notiser, som på grund av sitt innehåll har samma uppgift som annonser. Vad som är att betrakta som redaktionell text i sökbar text-TV bör i enlighet härmed inte anses utgöra annonser eller liknande meddelanden.

I radiolagen bör således föreskrivas att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall gälla annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV.

4.9 Vissa frågor som rör alla programföretag

4.9.1 Gynnande av kommersiella intressen i programverksamheten

Mitt förslag: Ett programföretag skall inte ha rätt att mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse i programverksamheten.

En föreskrift om detta skall tas in i radiolagen (6 § andra stycket första meningen).

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 160 och 169 f.).

Remissinstanserna: Utredningens förslag stöds av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Grossistförbundet Svensk Handel, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd. Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel anför som skäl för sin ståndpunkt att olika former av förtäckt reklam bör motverkas med kraft. Enligt juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet kan det ifrågasättas om ordet "otillbörligt" är tillräckligt för att motverka s.k. produkt placement i den egentliga programverksamheten. Radionämnden har uppfattningen att den föreslagna föreskriften inte behövs; radiolagens krav på opartiskhet så som det hittills har tillämpats beträffande reklambetonat gynnande räcker fullt ut.

Skälen för mitt förslag: Den europeiska TV-konventionen innehåller vissa bestämmelser som har betydelse för frågan om det finns anledning att införa en uttrycklig regel som vänder sig mot att ett programföretag i programverksamheten gynnar kommersiella intressen mot vederlag.

Vad konventionen avser med reklam och sponsorskap har redovisats i avsnitt 4.2.2. Jag vill också hänvisa till avsnitten 4.2.3, 4.5.1 och 4.5.2, där jag har redogjort för artikel 13 i konventionen. Tidigare har jag dock inte nämnt artikel 13:3, enligt vilken det i gränsöverskridande TV-sändningar inte får förekomma smyg reklam ("surreptitious advertising"). Särskilt anges att det i program inte får förekomma sådan presentation av varor och tjänster som sker i reklamsyfte.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om en av konventionens bestämmelser om sponsring, nämligen artikel 17:3, som säger att sponsrade program inte får uppmuntra till avsättning, inköp eller uthyrning av sponsorns eller tredje mans varor eller tjänster, särskilt inte genom

att i marknadsföringssyfte göra särskilda hänvisningar till varorna eller tjänsterna i programmen.

Det står således klart att de stater som blir bundna av TV-konventionen ikläder sig särskilda skyldigheter i fråga om sådant reklambetonat gynnande av varor och tjänster som sker mot vederlag. Konventionen godtar inte att sådant gynnande sker i den egentliga programverksamheten.

Gällande svenska regelverk förbjuder inte i klara verba att ett programföretag, som får finansiera sändningar med reklam, i programverksamheten gynnar kommersiella intressen mot vederlag. Det är visserligen riktigt att radiolagens krav på opartiskhet såsom det tillämpas av radionämnden innebär att programföretagen skall vara försiktiga med att sända program eller programinslag som innebär ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

Kravet på opartiskhet tar dock huvudsakligen sikte på andra aspekter av programverksamheten än betydelsen av att motverka att kommersiella intressen befordras i denna. Bakgrunden till detta krav är ju vår tradition med reklampfri public service-radio och television. Nu står vi inför något nytt, nämligen introduktionen av kommersiell television i marknätet.

Med hänsyn till TV-konventionens bestämmelser och till vad som nu har anförts anser jag det vara lämpligt att införa en uttrycklig regel om att ett programföretag i programverksamheten inte får gynna ett kommersiellt intresse mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt.

Jag har tidigare (avsnitt 4.3.3) angett vad som menas med att ett programföretag sänder reklam mot vederlag. Som jag har behandlat förut sätter denna situation att vederlaget tillgodoförs programföretaget och inte någon annan.

Också vid gynnande av ett kommersiellt intresse mot vederlag förutsetts att vederlaget tillgodoförs programföretaget.

Ett exempel på denna situation erbjuder radionämndens tidigare omnämnda beslut den 2 februari 1989 i fråga om underhållningsprogrammet "Zick Zack" i Sveriges Televisions sändningar (SB 44/89). Till grund för dessa sändningar låg ett avtal mellan Sveriges Television och AB Tiptjänst, enligt vilket Tiptjänst till programföretaget skulle lämna ett "produktionsbidrag" om 225 000 kr. per program. Ett inslag i programmen gällde direktsändning av Tiptjänsts dragningar i de båda spelen Lotto och Joker.

Radionämndens prövning gällde bl.a. om programföretaget hade överträtt bestämmelsen i företagets avtal med staten om att det inte får medge kommersiell reklam mot vederlag i program eller programinslag. Nämnden uttalade att dragningarna i Tiptjänsts spel var ägnade att främja avsättningen av detta företags produkter och fann att programföretaget hade medgivit kommersiell reklam mot vederlag i programmen.

"Zick Zack"-programmen var underhållningsprogram där olika artister framträdde. Det nya reklambegrepp som jag föreslår i radiolagen avses motsvara begreppet marknadsföring i marknadsföringslagen. Som

jag har anfört får den rimligaste tolkningen av marknadsföringslagen på radio- och TV-området anses vara, att underhållning och förströelse behandlas på samma sätt som det i motiven till lagen uttryckligen anges att nyhetsförmedling och åsiktsbildning skall behandlas.

Enligt min uppfattning skulle man med ett reklambegrepp i radiolagen som motsvarar begreppet marknadsföring inte kunna hävda att programföretaget i "Zick Zack"-fallet hade medgivit reklam mot vederlag. Tveklöst rör det sig dock om gynnande av ett kommersiellt intresse mot vederlag.

När det gäller att programföretaget annars på ett otillbörligt sätt får anses gynna ett kommersiellt intresse aktualiseras i första hand företeelsen varuexponering i TV-program ("product placement").

Varuexponering i TV kan naturligtvis förekomma såsom gynnande mot vederlag. Ett mera praktiskt fall är emellertid att programföretaget genom att det i ett program gynnar ett kommersiellt intresse slipper vissa utgifter som annars skulle ha belastat företaget. Programföretaget uppnår denna ekonomiska fördel genom att i programmet fokusera vissa produkter eller varumärken på ett sätt som har reklamvärde för en viss näringsidkare.

Om det i ett program förekommer en markant fokusering av en produkt eller ett varumärke och detta inte för tittaren framstår som motiverat med hänsyn till något informativt eller underhållande syfte hos programföretaget kan man misstänka att företaget har haft ekonomisk fördel av åtgärden. Oavsett hur det förhåller sig med den ekonomiska fördelen kan det emellertid finnas skäl för bedömningen att företaget i programverksamheten på ett otillbörligt sätt har gynnat ett kommersiellt intresse.

Man hör dock skilja mellan program som programföretaget självt har producerat och program till vilka företaget bara har köpt visningsrätten, t.ex. långfilmer. När det gäller program av det senare slaget kan det vara omöjligt för programföretaget att undvika att en produkt fokuseras på ett sätt som har reklamvärde för en näringsidkare utan att inkräkta på programmet såsom ett upphovsrättsligt skyddat verk.

Ett exempel på ett otillbörligt gynnande av ett kommersiellt intresse skulle emellertid kunna vara ett frågesportprogram i TV, där vinsterna utgörs av TV-apparater. Som jag har nämnt tidigare (avsnitt 4.2.2) kan man i ett sådant fall inte rikta någon kritik mot programföretaget om det låter TV-bilden göra ett hastigt svep över apparaterna. Om emellertid programföretaget på ett påtagligt och för sammanhanget omotiverat sätt låter bilden fokusera TV-apparaterna är det fråga om varuexponering av den arten att ett kommersiellt intresse gynnas på ett otillbörligt sätt. Skulle i stället programledaren markera en paus i tävlandet och låta programmet gå över till att uteslutande handla om TV-apparaterna, t.ex. genom att i positiva ordalag beskriva deras egenskaper och ange var man kan köpa dem, då har programmet ändrat karaktär till att gälla ren reklam. Därmed är inte sagt att det är fråga om otillbörlig marknadsföring. Marknadsföringen kan vara invändningsfri från marknadsföringsla-

gens synpunkt, t.ex. genom att uppfylla det krav på reklamidentifiering som regelsystemet får anses innefatta. Men även om det rör sig om en i och för sig invändningsfri marknadsföring föreligger givetvis ett klart exempel på gynnande av ett kommersiellt intresse.

Om gynnande av ett kommersiellt intresse på ett otillbörligt sätt kan man också ha anledning att tala i vissa situationer då en medverkande i ett programföretags sändningar har yttrat sig på ett avsättningsfrämjande sätt om en produkt och av näringsidkaren fått betalt för detta (jfr framställningen i avsnitt 4.2.2).

Det förhållandet att något som sänds bör betraktas som reklam medför å andra sidan inte nödvändigtvis att ett kommersiellt intresse gynnas på ett otillbörligt sätt. Som exempel på vad som i dag kan vara marknadsföring i radio och TV har jag tidigare nämnt marknadsföringen av kursböcker och liknande i anslutning till utbildningsprogrammen i radio och TV. Jag har uttalat (avsnitt 4.3.3) att jag inte ser någon anledning att ett icke reklamfinansierat programföretag skall vara förhindrat att sända detta slag av reklam.

När ett programföretag sänder reklam utan att detta anses stå i strid med radiolagens krav på opartiskhet, bör det således inte anses vara fråga om att gynna ett kommersiellt intresse på ett otillbörligt sätt.

4.9.2 Den grundläggande regleringen i lag om sändning av sponsrade program

Mitt förslag: För att ett programföretag skall ha rätt att lämna uppgift om att det i fråga om ett visst program har förekommit sponsorfinsiering utan att detta strider mot kravet på opartiskhet och mot den föreslagna bestämmelsen om förbud mot gynnande av kommersiella intressen föreskrivs i en ny bestämmelse i radiolagen (6 § andra stycket andra meningen) att programföretaget, i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis, får lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

För att ett programföretag skall kunna bli skyldigt att lämna uppgift om att sponsorfinsiering har förekommit i fråga om ett visst program införs också en ny bestämmelse i radiolagen (7 § andra stycket punkt 3) som säger att det i avtalet mellan staten och programföretaget får bestämmas om skyldighet för företaget att, om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 238 ff.).

Remissinstanserna: Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen och Grossistförbundet Svensk Handel delar uppfattningen att annonsering och sponsorskap (sponsring) bör behandlas som skilda företeelser och regleras på olika sätt. Riksidrottsförbundet anser att det i regler om

sponsorskap bör införas en förpliktelse för programföretaget att garantera rätt namn på det evenemang som sänds - även om det innehåller sponsorns namn, t.ex. Skandia Cupen. Enligt socialstyrelsen bör det i radiolagen tas in en uttrycklig bestämmelse om att ett programföretag inte får sända program som helt eller delvis har bekostats av någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av alkoholdrycker eller tobaksvaror. Barnmiljörådet efterlyser ett förbud mot sponsring av barn- och ungdomsprogram. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser inte att den föreslagna lagregeln om bemyndigande att sluta avtal har fått en tillfredsställande utformning. Det förefaller ovedersägligt att sponsrade program kommer att gynna kommersiella intressen. Det torde därför vara ett berättigat konsumentkrav att uppgifter därom skall lämnas i anslutning till programmet.

Bakgrunden till mitt förslag: Vad den europeiska TV-konventionen förstår med sponsorskap har angetts tidigare (se avsnitt 4.2.2). Däremot har jag inte tidigare behandlat de materiella bestämmelserna om sponsorskap i konventionen. De innebär följande.

När ett program eller en serie av program sponsras helt eller delvis, skall sponsorskapet tydligt framgå genom tillkännagivande på lämpligt sätt i början och/eller slutet av programmet (artikel 17:1).

En sponsor får under inga omständigheter utöva inflytande över ett sponsrat programs innehåll eller inplacering i programtablan på ett sådant sätt att det påverkar programföretagets ansvar och publicistiska oberoende med avseende på programmen (artikel 17:2).

Sponsrade program får inte uppmuntra till avsättning, inköp eller uthyrning av sponsorns eller tredje mans varor eller tjänster, särskilt inte genom att i marknadsföringssyfte göra särskilda hänvisningar till varorna eller tjänsterna i programmen (artikel 17:3).

Program får inte sponsras av fysiska eller juridiska personer, vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av sådana varor eller tillhandahållande av sådana tjänster, för vilka det inte får göras reklam enligt artikel 15 (artikel 18:1). De i artikel 15 avsedda varorna och tjänsterna är tobaksvaror samt läkemedel och sådan medicinsk behandling som tillhandahålls endast mot recept av läkare i den sändande konventionsstaten.

Sponsorskap får inte förekomma i fråga om nyhetsprogram eller nyhetskommenterande program (artikel 18:2).

Rapporten om sponsring

Som nämnts i inledningen har en sakkunnig i utbildningsdepartementet utrett vissa frågor om sponsring i Sveriges Radio-koncernens program och under hösten 1989 överlämnat rapporten (Ds 1989:65) Sponsring m.m. av Sveriges Radios program.

En av utgångspunkterna i detta utredningsarbete har varit TV-konventionens bestämmelser. En annan har varit gällande bestämmelser

som sätter gränser för arten och omfattningen av s.k. extern finansiering av ett programföretags sändningar. Dessa bestämmelser är

- radiolagens krav att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt,
- bestämmelsen i avtalet mellan staten och programföretaget att företaget inte mot vederlag får medge kommersiell reklam i program eller programinslag,
- avtalsbestämmelserna om s.k. sponsringsförbud, som är formulerade så, att om programföretagets rätt att sända ett visst program är beroende av att "någon annan än ett bolag inom koncernen utger ersättning till den som upplåter rätten", då får programmet eller programinslaget inte sändas.

Förslagen i rapporten baserar sig på bedömningen att de nuvarande avtalsbestämmelserna om sponsringsförbud bör upphävas. För att det inte skall strida mot kravet på opartiskhet i 6 § radiolagen att i sändningen lämna uppgift om sponsorskap föreslås i rapporten en komplettering i denna paragraf, innebärande att ett programföretag i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis får lämna uppgift om vem bidragsgivaren är. Ett programföretag bör således inte längre av kravet på opartiskhet vara förhindrat att lämna sponsorsmeddelanden. Lagtexten har emellertid en vid innebörd och skiljer inte mellan olika slag av extern finansiering.

I rapporten föreslås också ett nytt bemyndigande i 6 § tredje stycket radiolagen för regeringen att sluta avtal med ett programföretag. Enligt denna föreskrift skall programföretaget i ett avtal kunna bli skyldigt att, om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är. Syftet därmed är att åstadkomma en avtalsbestämmelse som förpliktar programföretaget att, då ett sponsrat program sänds, lämna uppgift om sponsorn. Även här har den föreslagna lagtexten en vid innebörd. Det har motiverats med att det inte finns någon anledning att i radiolagen skilja mellan sådan extern finansiering som är sponsring och annan extern finansiering.

Rapporten skisserar två alternativ när det gäller sändning av sponsrade program. Enligt *alternativ 1* framgår det av ett programföretags avtal med staten att företaget i princip inte får sända sponsrade program. Programföretaget skall dock få göra detta, om

- programmet gäller ett evenemang som direktsänds och som också sänds direkt i andra länder,
- programmaterialet har framställts av ett utländskt företag och det saknas anledning anta att sponsorsbidraget har lämnats för att här i landet främja sponsorns namn, varumärke eller liknande.

Programföretaget skulle emellertid inte få sända ett sponsrat program, om sponsorn bedriver verksamhet som gäller tillverkning eller försäljning av tobaksvaror, alkoholdrycker eller läkemedel.

Alternativ 2 skulle i större utsträckning ge ett programföretag möjligheter att träffa sponsringsöverenskommelser. Enligt avtalet skulle dock

inte programföretaget få sända ett sponsrat program, om programmet huvudsakligen

- gäller nyheter, samhällsfrågor eller religiös förkunnelse,
- vänder sig till barn eller till personer som hör till en språklig minoritet.

Även enligt detta alternativ skulle programföretaget vara förhindrat att sända ett sponsrat program, om sponsorn bedriver verksamhet som gäller tillverkning eller försäljning av tobaksvaror, alkoholdrycker eller läkemedel.

Gemensamt för de två alternativen är att avtalet med staten skulle slå fast en skyldighet för programföretaget att omedelbart före och efter sändning av ett sponsrat program lämna uppgift om vem sponsorn är. Detta föreslås ske genom att företaget uppger sponsorns namn eller firma. En särskild bestämmelse i avtalet föreslås om att lämnande av sådan uppgift inte skall betraktas som kommersiell reklam i radiolagens mening.

Begreppet sponsrat program föreslås bli definierat i avtalet. Som ett sponsrat program betecknas ett program som programföretaget har framställt eller förvärvat och som någon annan har bekostat helt eller delvis för att därmed främja sitt namn, varumärke eller liknande.

Remissutfallet

Remissinstansernas inställning till förslagen i rapporten framgår av promemorian (Ds 1990:27) Remissyttranden över TV-politiken, betänkande av TV-utredningen, och Sponsring m.m. av Sveriges Radios program, rapport av en särskild utredare.

När det gäller valet mellan de två alternativen för sändning av sponsrade program ger en majoritet av de remissinstanser som uttalar sig om detta sitt stöd för alternativ 2.

Radiolagsutredningen

Radiolagsutredningen har tagit upp frågorna om sponsring av två skäl. För det första har det för utredningen gällt att bedöma vilken lagstiftning som behövs för att Sverige i fråga om markbundna sändningar skall kunna efterleva kraven i den europeiska TV-konventionen. För det andra har utredningen tagit upp sponsringen i relation till det av utredningen föreslagna reklambegreppet i radiolagen. Utredningen har i den frågan ansett att man i det radiorättsliga regelverket på något sätt bör kunna skilja mellan reklam mot vederlag i allmänhet och det förhållandet att ett sponsrat program sänds och sponsorn namnges.

Skälen för mitt förslag: Alldeles oavsett hur man tar ställning till frågorna om sponsorfinansiering av program bör det göras vissa justeringar av nuvarande regler för programföretagens sändningar så att ett företag kan uppfylla kraven i den europeiska TV-konventionen. Särskilt tänker jag då på kravet att — när det är fråga om sponsring helt eller delvis av ett program eller en serie program — sponsorskapet skall framgå tydligt ge-

nom tillkännagivande på lämpligt sätt i början och/eller slutet av programmet (artikel 17:1).

Till en början bör således ses till att de radiorättsliga reglerna inte hindrar att ett programföretag lämnar uppgift om att sponsorfinansiering förekommit i fråga om ett visst program. Som ett hinder mot att sådana uppgifter lämnas får uppfattas radiolagens krav på opartiskhet, eftersom det enligt radionämndens praxis bl.a. innebär att ett programföretag bör vara försiktigt med att sända program eller programslag som innebär ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

Denna innebörd av opartiskhetskravet kan i vissa sammanhang få mindre lämpliga följder. Kravet på opartiskhet hindrar inte nödvändigtvis att ett programföretag sänder program vars produktion finansieras av sponsorer. Om programföretaget i ett sådant fall uppfattar kravet på opartiskhet som ett hinder mot att lämna sponsorsmeddelande innebär det att publiken hålls ovetande om den externa finansieringen. Jag anser det emellertid vara viktigt för TV-tittarna i deras egenskap av konsumenter att de inte undanhålls information om att t.ex. en viss varutillverkare har bidragit ekonomiskt till ett program. Sådant information är en signal om att det finns anledning till vaksamhet när det gäller eventuella positiva associationer till sponsorn i programmet.

En fråga som uppkommer i fråga om rätten för ett programföretag att namnge en sponsor gäller hur man formulerar vad företagets rätt avser. Man skulle kunna begränsa sig till att föreskriva att programföretagets rätt gäller att namnge sponsorn, men en nackdel med en sådan regel skulle vara att begreppet sponsorskap måste klargöras i lagstiftningen. Ett skäl mot att i lag bestämma vad som skall anses utgöra sponsorskap är nämligen det nya reklambegrepp som jag föreslår i radiolagen och som innebär att namngivande av en sponsor kan vara reklam (se avsnitt 4.2.2).

I lagrådsremissen uttalades därför att den svenska lagstiftningen inte skulle kunna åstadkomma någon motsvarighet till TV-konventionens hierarki enligt vilken något som räknas som sponsorskap inte anses utgöra reklam. Detta problem borde enligt remissen lösas genom att avtalet mellan staten och programföretaget skilde ut vad som under vissa förutsättningar och i viss form är tillåten sponsring till skillnad från reklam mot vederlag i övrigt.

Som jag har nämnt tidigare (se avsnitt 4.1.1) har *lagrådet* karakteriserat lagrådsremissens reglering som vidlyftig, svärgenomtränglig och i hög grad begrepps- och motivstyrd.

Som exempel nämner lagrådet behandlingen av sponsring. Det står enligt lagrådet klart att sponsring enligt TV-konventionens definition faller utanför reklambegreppet. Till grund för det remitterade förslaget ligger däremot föreställningen att tillkännagivande av sponsorns namn kan betraktas som reklam. Till följd härav ges radiolagen en utformning som inte uppfyller konventionens artikel 17:1. I stället föreskriver det remitterade förslaget att programföretaget *får* lämna uppgift om vem bi-

dragsgivaren är. Bristen i konventionsuppfyllelse avses tydligen botas genom att det i radiolagen öppnas en möjlighet att i avtal föreskriva om skyldighet för programföretaget att lämna sådan uppgift. Enligt lagrådets mening är den föreslagna regleringen otillfredsställande dels genom att remissen avstår från att, i en verksamhet som karaktäriseras av en växande internationalisering, tillämpa konventionens normer, dels genom att den förlitar sig på att det därigenom uppkomna problemet genom avtal skall kunna få en lösning som remissen för sin del inte mäktat anvisa.

När det gäller begreppet reklam i radiolagen har jag i det föregående (se avsnitt 4.2.2) argumenterat för att det bör motsvara vad som i marknadsföringslagen menas med marknadsföring. Bakgrunden till detta förslag är förhållandet mellan tryckfrihetsrätten och reklamen och den omständigheten att regelsystemet för radio och TV har viktiga beröringspunkter med tryckfrihetsrätten. Jag menar helt enkelt att man inte kan göra på något annat sätt än vad jag har föreslagit, såvida man inte för radions och televisionens vidkommande bestämmer sig för att bryta med vad som har uttalats i olika lagstiftningsärenden och i rättspraxis angående tolkningen av tryckfrihetsförordningen (om detta se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 47).

Jag kan också konstatera att lagrådet inte har haft något att invända mot mitt förslag till reklamdefinition.

Namngivande av en sponsor kan vara marknadsföring enligt marknadsföringslagen. Därmed kan namngivande av en sponsor också vara reklam enligt det föreslagna reklambegreppet. Lagrådets anmärkning att till grund för remissen ligger "föreställningen att tillkännagivande av sponsorns namn kan betraktas som reklam" går därför inte ihop med den godtagna reklamdefinitionen. Jag delar inte heller uppfattningen att det remitterade förslaget brister i konventionsuppfyllelse. Artikel 5:1 i TV-konventionen säger uttryckligen de sändande staterna skall uppfylla konventionens krav "genom lämpliga åtgärder av sina behöriga organ"; en konventionsstat har således en betydande handlingsfrihet när det gäller hur en förpliktelse skall uppfyllas.

Vad gäller frågan om avtal mellan staten och programföretagen har jag angett min inställning tidigare (se avsnitt 4.1.1).

När det gäller *rätten* att lämna sponsorsmeddelanden står jag av nu anförda skäl fast vid uppfattningen i lagrådsremissen att denna bör ha en vid innebörd och inte skilja mellan olika slag av extern finansiering. För att ett programföretag utan hinder av kravet på opartiskhet skall ha rätt att namnge en sponsor eller visa sponsorns varumärke bör således i radiolagen föreskrivas att företaget, i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis, får lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

När det gäller att reglera *skyldigheten* för ett programföretag att uppges att sponsorsfinansiering har förekommit i fråga om ett visst program (artikel 17:1 i TV-konventionen) kan man enligt min mening välja mellan reglering i lag eller avtal. En i lag föreskriven skyldighet i detta hän-

seende skulle kräva att begreppet sponsorskap klargjordes i lagstiftningen. Med hänsyn till vad jag nyss sagt anser jag att detta skulle vara mindre lämpligt. Jag anser i stället liksom den sakkunnige och senare radiolagsutredningen att den föreskrift som behövs bör vara ett i lag givet bemyndigande för regeringen att sluta avtal med programföretaget av visst innehåll.

På motsvarande sätt som beträffande rätten att lämna sponsorsmeddelanden bör även här lagtexten ha en vid innebörd och inte skilja mellan olika slag av extern finansiering. Avsikten med ett lagbemyndigande av det angivna slaget är självfallet att tillgodose TV-konventionens krav i artikel 17:1 om att sponsorskap skall tillkännages på lämpligt sätt i början och/eller slutet av programmet. I fortsättningen bör det därför av avtalsbestämmelser mellan staten och programföretag framgå att företaget är skyldigt att lämna sponsorsmeddelanden.

Av det sagda följer även att jag anser att de materiella regler som bör gälla för ett programföretag i fråga om sponsring bör framgå av avtalet mellan staten och företaget. Den legala grunden för sådana avtalsbestämmelser är nuvarande regel i radiolagen om att det i ett avtal mellan regeringen och programföretaget som villkor för sändningsrätten får tas in "föreskrift om förbud mot kommersiell reklam och mot program som bekostas av annan än programföretag" (6 § tredje stycket punkt 3 radiolagen). Av närmast redaktionella skäl föreslår jag att denna regel skall ersättas av föreskriften att det i avtalet mellan staten och programföretaget får bestämmas om skyldighet för företaget att "inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis" (se avsnitt 9.1, specialmotiveringen till 7 § andra stycket punkt 1 radiolagen).

4.9.3 Radiolagens demokratibestämmelse

Mitt förslag: Radiolagens demokratibestämmelse formuleras om. Enligt bestämmelsens lydelse i fortsättningen skall programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 170 ff.) innebär en mera utförlig omskrivning. Enligt utredningsförslaget skall ett programföretag sända program, i vilka företaget hävdar det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen om alla människors frihet och värdighet. Vidare skall, när det i ett program förekommer inslag som motiverar det, programföretaget hävda dessa principer i samma program eller i anslutning till programmet.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. En positiv inställning till förslaget har Sveriges Radio, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen och Grossist-

förbundet Svensk Handel. Positivt är också Riksidrottsförbundet, som delar utredningens uppfattning att direktsända sportevenemang typiskt sett inte förmedlar något "odemokratiskt budskap" till TV-tittarna. Stockholms tingsrätt anser inte att vad utredningen har åberopat motiverar en lagändring. En kritisk inställning har också humanistiska utbildnings- och forskningsnämnden vid Göteborgs universitet.

Radionämnden avstyrker att bestämmelsen ändras. När det gäller frågan om den s.k. svarta lista som ett visst FN-organ upprättat över idrottsmän som har framträtt vid evenemang i Sydafrika vidhåller nämndens majoritet sin ståndpunkt att sportevenemang där sådana idrottsmän medverkar inte bör sändas i TV. Nämnden uttalar dock att det i denna fråga föreligger en principiell motsättning mellan nämnden och Sveriges Television som inte bör bli bestående. Därför delar nämnden utredningens uppfattning att riksdagen bör ta ställning till hur frågan skall lösas för framtiden.

Den av utredningen föreslagna lagtexten går enligt radionämnden långt utöver syftet med förslaget. Nämnden menar att programföretagen med förslagets utformning inte - som fallet är nu - skulle ha någon övergripande skyldighet att fördöma rasism, våld och brutalitet eller att hävda jämställdhet mellan könen.

Sveriges Radio invänder å andra sidan mot formuleringen att "programföretaget skall sända program i vilka företaget ..." etc. Demokratibestämmelsen ligger till grund för den samlade programverksamheten och bolaget anser inte att den bör manifesteras i särskilda enstaka program. Den föreslagna lydelsen ger dock utrymme för en tolkning som innebär att programföretagen skulle ha skyldighet att sända särskilda program om demokratins grundidéer. Därför föreslår Sveriges Radio följande formulering av första meningen: "Programverksamheten som helhet skall präglas av och verka för det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen ..." etc.

Bakgrunden till mitt förslag: Demokratibestämmelsen i radiolagen (6 § andra stycket) innebär att ett programföretag i programverksamheten skall hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Mellan Sveriges Television och radionämnden råder oenighet om hur bestämmelsen bör förstås. Oenigheten gäller vilket förhållningssätt programföretaget bör inta till sportevenemang där det finns deltagare som har framträtt i Sydafrika och som har satts upp på den av ett FN-organ upprättade svarta listan över sådana idrottsmän. Radionämnden har ansett - under åberopande av att demokratibestämmelsen bl.a. innebär att programföretagen i programverksamheten skall verka för att rasfördomar bekämpas - att Sveriges Television genom att sända program av detta slag handlat i strid mot bestämmelsen, en uppfattning som programföretaget inte delar. Sedan nämnden i ett beslut den 1 december 1988 (SB 482/88) fällt programföretaget för sändandet av vissa tennismatcher skrev nämligen företaget den 22 i samma månad till regeringen

och bestred att det kunde anses ha åsidosatt sina skyldigheter genom de aktuella sändningarna.

Radiolagsutredningen har också tagit upp ett annat beslut av radionämnden som rör demokratibestämmelsen. Detta beslut, som meddelades den 13 oktober 1988 (SB 410/88), gällde om det från bl.a. Sveriges Televisions sida hade förekommit tillräcklig bevakning av en nordisk kvinnokonferens med ett stort antal deltagare som ägde rum i Oslo sommaren 1988.

I programföretagets sändningar förekom inte någon nyhetsrapportering om konferensen. Ca en och en halv månad efter konferensen sände dock TV 2 en halvtimmes reportage om denna och ett 45 minuter långt samtalsprogram där några av konferensdeltagarna medverkade. I kanal 1 förekom inte något inslag om konferensen. Radionämnden uttalade att programföretagen genom demokratibestämmelsen har ålagts en skyldighet att bl.a. aktivt främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt ansåg att Sveriges Televisions bevakning av konferensen var otillräcklig och att detta utgjorde en överträdelse av demokratibestämmelsen.

Skälen för mitt förslag: Radiolagsutredningens förslag betyder att det i båda de nu redovisade hänseendena sker en utvidgning av programföretagens handlingsfrihet i förhållande till vad radionämndens praxis innebär. Den svarta listan över bl.a. idrottsmän som har framträtt vid evenemang i Sydafrika bör enligt utredningen inte ha någonting med demokratibestämmelsen att göra. Utredningen anser också att bestämmelsen leder alltför långt om den innebär att det för ett programföretag kan föreligga bevakningsskyldighet även i fråga om en viss bestämd tilldragelse.

I lagrådsremissen gick föredraganden på samma linje som utredningen.

Lagrådet uttalar att en regel av den karaktär som demokratibestämmelsen har inte bör ändras över huvud taget annat än om speciella, starka skäl har framkommit. I remissen åberopas ett enstaka avgörande av radionämnden och en därav föranledd meningsmotsättning mellan nämnden och Sveriges Television. Detta är uppenbart otillräckligt. Lagrådet avstår från att uttala sig i det enskilda ärendet; remissutfallet har lagrådet tolkat som främst en antydning om åsiktsläget i sakfrågan. Oavsett detta ger förslaget formellt sett underlag för en tvekan om grundläggande konstitutionella principer som lagrådet måste reagera mot.

Lagrådet avstyrker den föreslagna ändringen. Tvärtom bör enligt lagrådets åsikt demokratibestämmelsen få gälla även för reklamverksamheten. Att några negativa verkningar skulle följa därav har inte visats i remissen.

När det gäller den svarta listan är det riktigt att det i lagrådsremissen endast åberopades ett avgörande av radionämnden till stöd för att ändra demokratibestämmelsen. Radionämnden har dock även tidigare fattat beslut i samma riktning (se SOU 1990:7 s. 103 f.). Vidare har nämnden efter det att Sveriges Television givit tillkänna att företaget inte godtar

radionämndens nu berörda rättstillämpning i flera beslut vidhållit sin praxis.

Vi befinner oss alltså i en situation, där radionämnden vid återkommande tillfällen fattar beslut som ett programföretag inte respekterar och där enligt min mening nämnden har givit demokratibestämmelsen en innebörd som går utöver vad bestämmelsen rimligen bör innebära. Eftersom själva systemet med radionämndens efterhandsgranskning av programmen bygger på att programföretagen respekterar nämndens bedömningar finner jag det därför nödvändigt att överväga en omformulering av bestämmelsen för att tydligare låta den räckvidd den enligt min mening bör ha komma till uttryck.

Båda de av radiolagsutredningen föreslagna ändringarna innebär att det sker en utvidgning av yttrandefriheten i programföretagens verksamhet jämfört med radionämndens nuvarande praxis. Jag kan inte dela lagrådets uppfattning att demokratibestämmelsen över huvud taget inte bör ändras i det läge som nu har uppstått. För att utvidga yttrandefriheten bör det inte krävas att de skäl som anförs har någon särskilt stor tyngd. En ändring av bestämmelsen är enligt min mening att klart föredra framför att fortsätta med den situation som radionämndens praxis har resulterat i.

Av anförda skäl ger mig lagrådets yttrande inte anledning att frångå uppfattningen i lagrådsremissen att demokratibestämmelsen bör omformuleras.

Till en början bör i fortsättningen ett programföretag inte anses överträda demokratibestämmelsen även om sändningar kan sägas innebära att företaget underlåter att medverka i bojkottaktioner mot t.ex. idrottsmän som har framträtt vid evenemang i Sydafrika. I sändningar av detta slag är det från demokratibestämmelsens synpunkt omständigheter vid sidan av det som sänds som står i blickpunkten.

I situationer som dessa kan det enligt min mening inte bortses från att ett programföretag också har andra förpliktelser än sådana som följer av demokratibestämmelsen. Avtalet mellan staten och Sveriges Television anger t.ex. att programmen genom kvalitet, tillgänglighet och mångsidighet i skäligen omfattning skall tillgodose skiftande behov och intressen hos landets befolkning. I fall av detta slag blir det därför nödvändigt att göra en avvägning mellan de skyldigheter som programföretaget har enligt demokratibestämmelsen och vad som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. sådana som går ut på att programföretaget skall fästa vikt vid publikens intressen.

När det gäller sporthändelser som direktsänds vill jag också peka på att det här som regel rör sig om offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än programföretaget (jfr 1 § andra stycket andra meningen radioansvarighetslagen). Om demokratibestämmelsen anses ställa krav på att programföretaget agerar på ett visst sätt med tanke på en deltagande idrottsman som företaget inte har någon kontraktsrelation med, hamnar företaget i en situation, där valet inte gäller huruvida företaget skall underlåta att sända det ena eller andra inslaget som ingår i ett pro-

gram utan huruvida företaget har rätt att bevaka en faktisk händelse som bevakas av andra medier, t.ex. pressen. Från journalistisk och publik synpunkt är det tämligen självklart att ett programföretag i förhållande till staten bör ha full rätt att bevaka händelser som det bland TV-tittarna finns ett stort intresse för, och jag ser detta som en viktig princip. Endast i extrema fall bör man enligt min mening ha anledning att säga att det med hänsyn till radiolagens demokratibestämmelse är olämpligt att ett programföretag bevakar en viss händelse.

Som jag har nämnt innebär i övrigt radiolagsutredningens förslag att det med stöd av demokratibestämmelsen inte bör kunna krävas att ett programföretag är bevakningsskyldigt i fråga om en viss bestämd tilldragelse.

Det ligger i linje med vad jag nyss har sagt att demokratibestämmelsen inte bör rubba det förhållandet att ett programföretag skall ha stor frihet att i enlighet med allmänna journalistiska principer bestämma hur det skall agera med tanke på en viss konkret nyhetstilldragelse. Demokratibestämmelsen bör varken på det ena eller andra sättet beskära det redaktionella oberoendet och utrymmet för en självständig nyhetsvärdering. Även om radionämnden bara en gång har ansett att demokratibestämmelsen överträts på grund av otillräcklig bevakning av en bestämd tilldragelse, anser jag mig därför ha anledning att ta upp denna fråga. Jag kommer därvid till samma slutsats som radiolagsutredningen att bestämmelsen leder alltför långt om den innebär att bevakningsskyldighet kan föreligga även i fråga om en enskild nyhetstilldragelse.

Av lagrådets yttrande över det remitterade förslaget drar jag slutsatsen att man, om man ser det som nödvändigt att ändra en så allmänt avfattad föreskrift som demokratibestämmelsen, bör ändra lagtexten så litet som möjligt. Enligt min mening bör man kunna åstadkomma den ändring som behövs genom att - i nära anslutning till vad Sveriges Radio anfört - säga att programverksamheten skall *som helhet präglas* av det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Som anförts tidigare (se avsnitt 4.4.1) håller jag med lagrådet om att det inte finns anledning att föreslå något undantag från demokratibestämmelsen beträffande vad som sänds under annonstid i televisionen.

4.9.4 Skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud

Mitt förslag: Staten skall få träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att sända ett mångsidigt programutbud.

En föreskrift om detta tas in i radiolagen (7 § första stycket punkt 3).

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 271 f.).

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som har uttalat sig om förslaget är radionämnden, som tillstyrker det.

Skälen för mitt förslag: I avtalen om programverksamheten mellan staten och programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen finns bestämmelser om mångsidighet i programutbudet.

Sveriges Televisions avtal anger exempelvis att programmen skall ge kunskaper och upplevelser, förmedla erfarenheter samt skänka god underhållning. Programmen skall utformas så att de genom kvalitet, tillgänglighet och mångsidighet i skäligen omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos landets befolkning. Även mindre gruppers intressen skall i görlig mån tillgodoses.

Det heter även att programutbudet som helhet skall präglas av folkbildningsambitioner och att det skall utformas så att utrymme ges åt en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar och så att hänsyn tas till olika förutsättningar hos befolkningen. Ett mångsidigt utbud av program på svenska språket skall tillhandahållas och svenska artister och verk av svenska upphovsmän skall i betydande omfattning förekomma i televisionen.

Vad som har sagts nu konkretiseras ytterligare genom att avtalet räknar upp särskilda skyldigheter för programföretaget i fråga om nyhetsförmedling, samhälls- och kulturdebatt, bevakning av makthavare, upplevelseprogram, konstnärlig och kulturell förnyelse, bevakning av kultur, religion, konst och vetenskap samt beträffande program för språkliga och etniska minoriteter samt handikappade.

De berörda avtalsbestämmelserna kan sägas uttrycka den "positiva" delen av public service-uppdraget. Bestämmelserna avses hindra ett programföretag från att t.ex. ge programverksamheten en ensidig inriktning mot underhållningsprogram eller billiga inköpta program.

Enligt radiolagsutredningen kan förpliktelser av detta slag uppfattas som begränsningar av ett programföretags yttrandefrihet. Utredningen har med hänsyn härtill ansett att det bör ges stöd i lag för förpliktelserna genom att det i radiolagen föreskrivs att staten får träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att sända ett mångsidigt programutbud.

Jag är av samma mening som utredningen.

Uttrycket "ett mångsidigt programutbud" är avsett att kunna täcka de olika "positiva" krav som finns i de nuvarande avtalen och som tar sikte på att företagen skall sända program av många olika slag.

Mitt förslag: Staten skall få träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att vid utövande av sändningsrätten ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

En föreskrift om detta tas in i radiolagen (7 § första stycket punkt 4).

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 272 f.).

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som har kommenterat förslaget är radionämnden. Nämnden anser att de värderingar som radiolagens demokratibestämmelse värnar om också bör prägla vad som sänds under annonstid. För att detta skall uppnås i det fallet att demokratibestämmelsen som sådan inte gäller för annonser har nämnden lanserat den lagtekniska lösningen att förevarande bestämmelse får avse också dessa frågor. Den närmare avgränsningen av bestämmelsens tillämplighet kan enligt nämnden vara svår att göra i teorin och den bör överlämnas till den praktiska tillämpningen. Vägledande uttalanden av lagstiftaren vore dock självfallet av stort värde.

Skälen för mitt förslag: Bakgrunden till vad som här föreslås är att nuvarande avtal mellan staten och varje programföretag innehåller bestämmelsen att företaget skall bedriva programverksamheten med beaktande av ljudradions resp. televisionens "centrala ställning i samhället".

Avtalsbestämmelsen om televisionens centrala ställning i samhället tar enligt radionämndens praxis sikte på bl.a. mediets genomslagskraft. Bestämmelsen aktualiseras bl.a. då det i ett program förekommer våldsskildringar eller sexuella framställningar. Med tillämpning av bestämmelsen prövar också nämnden t.ex. hur alkohol- och narkotikabruk speglas i programmen.

Vad gäller sexuella framställningar anses hänsynen till mediets genomslagskraft medföra, att program som innehåller bildsekvenser med mera avancerade sexuella motiv som regel inte kan visas under tidig kvällstid. Detsamma gäller underhållningsprogram där det förekommer upprepade inslag av våld eller långvariga och påträngande våldsskildringar. När sådana program sänds under sen kvällstid bör de enligt nämnden föregås av någon form av introduktion som klargör inslagens karaktär.

Denna praxis bör kunna upprätthållas även i fortsättningen. Ett programföretags förpliktelser i enlighet härmed begränsar emellertid otvivelaktigt yttrandefriheten i programverksamheten, och något stöd i lag för detta finns inte.

Jag delar därför radiolagsutredningens uppfattning att ett programföretags förpliktelser på detta område bör komma till tydligare uttryck än vad som nu är fallet och att det bör ges lagstöd för radionämndens aktuella praxis.

Givetvis kan numera mot den gällande avtalsformuleringen även invändas, att man inte gärna om var och en av de förekommande ljudradio- och TV- kanalerna kan säga att just den intar en "central ställning" i samhället.

Som radiolagsutredningen anfört får det väsentliga i radionämndens nyss beskrivna praxis anses vara, att ett programföretag i programverksamheten skall ta hänsyn till ljudradions resp. televisionens särskilda genomslagskraft.

Jag anser därför att det i radiolagen bör föreskrivas att det i avtalet mellan staten och ett programföretag får bestämmas om skyldighet för företaget att "ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen".

Med uttrycket "ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft" avses att medierna vänder sig till hemmen och till en stor allmän publik, där alla åldrar är företrädde, samt att programmen kan påverka lyssnare och tittare starkt. Det är därför naturligt att de ansvariga för sändningarna iakttar varsamhet med program som har sådan karaktär att man kan förstå att delar av publiken kommer att uppröras eller skrämmas.

Kravet på varsamhet får dock inte drivas så långt att programföretagen sviker sin uppgift att meddela nyheter och stimulera till debatt. Det är t.ex. rimligt att bedömningen av våldsinslag är mindre restriktiv då det inte rör sig om underhållningsprogram utan om nyhetsförmedling eller samhällsbevakning. Även vid program av det senare slaget bör dock programföretagen ta hänsyn till sändningstiden och till att publiken bör förheredas på vad som kommer.

Mitt förslag innebär som tidigare nämnts (se avsnitt 4.4.1) att demokratibestämmelsen i radiolagen bör gälla också vad som sänds under annonstid i televisionen.

Den nu aktuella föreskriften avser delvis samma frågor. Sammanfattningsvis anser jag att den bör ge stöd för avtalsbestämmelser som ålägger ett programföretag att visa varsamhet när det gäller att t.ex. sända våldsinslag eller inslag med sexualskildringar, program som kan verka skrämmande på barn, program som på ett felaktigt sätt speglar bruk av alkohol eller narkotika och program som är uppenbart kränkande mot ettdera könet eller mot människor med viss hudfärg, nationalitet eller religion.

4.10.1 Radionämnden och reklam i svensk television

Mitt förslag: Radionämnden skall genom granskning i efterhand övervaka om ett programföretag som i televisionen sänder reklam mot vederlag iakttar radiolagens regler om annonser som sänds under annonstid i televisionen. Genom sådan granskning skall nämnden också övervaka om ett från Sveriges Radio-koncernen fristående TV-företag utövar sändningsrätten i enlighet med radiolagen och avtalet mellan staten och företaget.

Radiolagsutredningens förslag överensstämmer i sak med mitt förslag (betänkandet s. 242 ff.).

Remissinstanserna: Utredningens förslag om en utvidgad radionämndsgranskning tillstyrks uttryckligen av Stockholms tingsrätt, radionämnden och Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd. Radionämnden uttalar att det ter sig självklart att, om en fristående TV-kanal skall iakta krav på opartiskhet och saklighet, radionämnden sköter granskningen av hur dessa krav efterlevs. Mer diskutabelt är vem som skall ha hand om nytillkommande granskningsuppgifter, främst att annonsörer ej diskrimineras och att föreskrifter om annonsvolym och hur annonser får sättas in efterlevs. Båda uppgifterna är emellertid företrädesvis av radiatorättslig art och synes främmande för marknadsdomstolen. Att inrätta ett helt nytt granskningsorgan för dessa uppgifter kan inte anses vara meningsfullt. Radionämnden är därför beredd att åta sig de tillkommande granskningsuppgifterna. Statskontoret är av annan mening och anser att annonserna och annonsinnehållet bör granskas skilt från radionämndens granskning av hur kravet på opartiskhet efterlevs. Statskontoret uttalar att marknadsdomstolen bör svara för detta och att den föreslagna utvidgningen av radionämndens uppgifter skulle kräva att nämndens sakkunskap kompletterades i fråga om marknadsföringslagen och särskilt dess generalklausul mot otillbörlig marknadsföring.

Liksom utredningen anser radionämnden att nämnden inte nu bör få andra möjligheter till sanktion mot ett programföretag än den rätt nämnden har att slå fast att företaget har överträtt lag eller avtal. Det hittillsvarande systemet har med något undantag visat sig tillräckligt i fråga om programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen, och det kan antas att en fristående tredje TV-kanal blir så angelägen om sitt sändningstillstånd att förhållandena inte kommer att bli annorlunda beträffande ett sådant programföretag. Kabelnämnden efterlyser däremot för lindrigare fall av regelöverträdelser mindre ingripande sanktioner än den möjlighet som staten i dag har att säga upp avtalet med ett programföretag. Nämnden vill framhålla möjligheten att införa någon form av sanktionsavgift. Enligt Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens

råd visar erfarenheter från andra länder - Kanada och Storbritannien nämns som exempel - att sanktioner för överträdelse av bestämmelser både kan behövas och utformas på ett effektivt sätt. Organisationerna anser det viktigt att det finns kännbara sanktioner för att de nya bestämmelserna skall få avsedd verkan.

Skälen för mitt förslag: De regler som jag föreslår för ett reklam-TV-företags sändningar innebär en påbyggnad av dagens radorättsliga regelverk. Som exempel kan nämnas reglerna att annonser inte får syfta till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter (4.4.4), att annonstiden vid ett givet tillfälle inte får understiga en minut (4.5.2) och att annonser i princip inte får avbryta ett program (4.5.3).

Det skulle inte vara meningsfullt att bestämma att ett TV-företag var skyldigt att iaktta regler av detta slag om det inte vid kritik mot företaget fanns möjlighet att på ett objektivt sätt få fastslaget, om företaget hade följt reglerna eller inte. I fråga om vissa regler bör det visserligen vara enkelt att konstatera, om de har följts eller inte. Andra regler är däremot av den arten att det kommer att krävas både erfarenhet och omdöme för att tillämpa dem på ett sådant sätt, att de bedömningar som görs kan förväntas bli allmänt godtagna.

Att bestämma, som jag föreslår, att också ett nytt och reklamfinansierat TV-företag skall vara skyldigt att utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt, skulle inte heller vara meningsfullt, om det inte fanns möjlighet att få efterlevnaden av reglerna kontrollerad.

Samtliga de här nämnda reglerna motiveras av massmediepolitiska skäl. Vissa av reglerna har inte alls någonting gemensamt med de regler som marknadsdomstolen tillämpar och på grund av vilka det i denna instans ingår ledamöter som representerar t.ex. företagarintressen resp. konsument- och löntagarintressen (se 5 § lagen [1970:417] om marknadsdomstol m.m.). Marknadsdomstolen bör därför inte tillämpa sådana regler som jag har pekat på. Jag har i stället samma uppfattning som radiolagsutredningen, nämligen att det bör ankomma på radionämnden att tillämpa reglerna.

När det gäller frågan om sanktioner mot överträdelse av radorättsliga regler innebär utredningens förslag inte någon ändring i förhållande till nuvarande ordning, som begränsar radionämndens möjligheter till att slå fast att ett programföretag har överträtt bestämmelser i radiolagen eller avtalet mellan staten och företaget; nämnden förfogar således inte över några sanktioner.

Som har framgått efterlyser vissa remissinstanser en ändring på denna punkt.

Mitt förslag har samma innebörd som utredningens förslag. Som radionämnden anfört har det hittillsvarande systemet med något undantag visat sig tillräckligt i fråga om programföretagen inom Sveriges Radiokoncernen.

Jag vill också påminna om att jag har föreslagit en viss insnävring av tillämpningsområdet för radiolagens demokratibestämmelse (se avsnitt 4.9.3). Om detta förslag genomförs elimineras det enda inslaget i dagens

radiorättsliga regelverk där ett programföretag öppet har demonstrerat att det är av annan mening än radionämnden om hur långt företagens skyldigheter sträcker sig.

Frågan om sanktioner mot överträdelser av radiorättsliga regler kommer i ett nytt läge om reglerna skall appliceras på ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag. Ett sådant företag kommer på ett annat sätt än vad som hittills har varit fallet med programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen att ha ett ekonomiskt motiv för att bryta mot vissa regler.

Till de ämnen på radio- och TV-området som det senare kan bli aktuellt att ta upp hör därför frågan om att utforma lämpliga sanktioner för att säkerställa att även ett reklamfinansierat TV-företag efterlever regler av radiorättslig art. I det här sammanhanget - och med tanke på att det inte finns något beslutsunderlag - saknar jag dock anledning att diskutera detta närmare.

4.10.2 Radionämndens ställning i förhållande till KO och marknadsdomstolen

Min bedömning: I första hand hör även den praktiska övervakningen av de föreslagna reglerna rörande TV-reklam som vänder sig till yngre barn ankomma på radionämnden.

Radiolagsutredningens bedömning överensstämmer med min bedömning (betänkandet s. 244 ff.).

Remissinstanserna: Utredningens bedömning kommenteras av Stockholms tingsrätt, konsumentverket, Industriförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen och Grossistförbundet Svensk Handel. Remissinstanserna godtar vad utredningen har anfört.

Skälen för min bedömning: Det har varit en strävan från min sida att utforma de av reklamen betingade reglerna som mitt förslag innebär så, att det inte skall behöva uppstå några kollisionpunkter mellan radionämndens tillämpning av dessa regler och den tillämpning av marknadsföringsrättsliga regler som ankommer på KO och marknadsdomstolen.

De allra flesta regler som jag föreslår att radionämnden skall tillämpa är därför av radiorättslig art, inte marknadsföringsrättslig.

Det finns emellertid en skärningspunkt mellan marknadsföringsrätten och olika andra rättsområden beroende på den praxis som marknadsdomstolen har utvecklat med stöd av marknadsföringslagens generalklausul mot otillbörlig marknadsföring. Denna praxis innebär att en åtgärd som strider mot annan lagstiftning än marknadsföringslagen kan betraktas som lagstridig också enligt generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring. Därmed blir också sådan marknadsföring otillbörlig marknadsföring i generalklausulens mening (lagstridighetsprincipen).

Som exempel på marknadsdomstolens praxis i nu berört avseende kan nämnas att det anses strida mot den nämnda generalklausulen att inte vid hemförsäljning överlämna ångerblankett (se bl.a. domstolens beslut 1973:3, Holiday Magic). En näringsidkare som underlåter detta kan enligt 2 § marknadsföringslagen förbjudas vid vite att fortsätta med att åsidosätta reglerna härom i hemförsäljningslagen (1981:1361).

Mot den här bakgrunden finns det anledning att kommentera några av de regler som jag föreslår. En av dessa regler är att ett reklamsändande TV-företag endast under annonstid skall ha rätt att sända reklam mot vederlag (4.3.3). Detta ser jag som en radiorättslig regel, vars efterlevnad hör övervakas av radionämnden.

Jag har emellertid i avsnitt 4.7 föreslagit vissa regler om TV-reklam till barn som får anses vara av marknadsföringsrättslig art snarare än radiorättslig.

Bl.a. har jag föreslagit att en annons med reklam inte skall få syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år och att det i annonser med reklam inte skall få uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Jag kan inte komma ifrån att den marknadsföringsrättsliga lagstridighetsprincipen skulle kunna leda till att en åtgärd som stred mot dessa regler kom att betraktas som otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagen. I första hand anser jag emellertid att den praktiska övervakningen även av dessa regler hör kunna ankomma på radionämnden.

Eftersom man beträffande de aktuella reglerna kan räkna med att såväl radionämnden som KO och marknadsdomstolen kommer att anse sig behöriga som tillämpande organ, uppkommer frågan om radionämndens roll i förhållande till de marknadsrättsliga organen.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att radionämnden finner att en viss annons med barn som målgrupp gäller reklam, medan marknadsdomstolen kommer till annat resultat. Det kan också tänkas att det motsatta inträffar.

Mot den här bakgrunden har jag övervägt om det skulle kunna anses lämpligt eller t.o.m. behövt att radionämnden som underlag för sin bedömning fordrade in yttrande från konsumentverket.

Jag anser emellertid att det i vart fall inte bör föreligga någon sådan skyldighet för radionämnden. Skälet för detta är att KO i sådana här frågor intar en partsställning. Min bedömning är därför att radionämnden självständigt och utifrån den radiorättsliga definition av reklam som jag föreslår bör avgöra om en annons gäller reklam.

Reklamdefinitionen är avsedd att ansluta till begreppet marknadsföring i marknadsföringslagen och den praxis som efter tillkomsten av denna lag har utvecklats av marknadsdomstolen och högsta domstolen.

Med vad jag nu har sagt anser jag att det bör vara möjligt att på ett smidigt sätt tillämpa de regler som jag föreslår i fråga om restriktioner mot reklam till barn. Det förhållandet att radionämnden bör anses ha

det primära ansvaret för att övervaka reglernas efterlevnad innehär dock inte att marknadsdomstolen skulle sakna behörighet att ta upp en fråga om reglernas tillämpning, om frågan aktualiserades hos domstolen.

Vad gäller övriga regler är naturligtvis de ändringar som jag föreslår i alkohol- och tobaksreklamlagarna (4.6.2) av marknadsföringsrättslig art. De föreslagna reglerna i avsnitt 4.5 om annonsvolym och hur annonser bör få sättas in i sändningarna får däremot anses vara av radorättslig art. Övervakningen av hur dessa regler följs får därför bli en uppgift för radionämnden.

4.10.3 Radionämndens tillgång till upptagningar av program

Mitt förslag: En ändring görs i 22 a § upphovsrättslagen, den paragraf som behandlar rätten för radio- och televisionsföretag att göra s.k. referensupptagningar av program. I paragrafen klargörs att ett sådant företag får göra referensupptagningar inte endast - som nu - för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i en utsändning utan också för att det behövs för att en statlig myndighet skall kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller att i efterhand utöva tillsyn över utsändningsverksamheten.

I en ny bestämmelse i radiolagen föreskrivs följande. Ett programföretag skall på uppmaning av radionämnden tillstålla nämnden en sådan upptagning av ett program som företaget är skyldigt att göra enligt de särskilda yttrandefrihetsrättsliga reglerna. Om programföretaget inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan nämnden förelägga vite.

Radiolagsutredningens förslag (betänkandet s. 247 ff.) överensstämmer med mitt förslag såvitt gäller radiolagen. Utredningen har inte föreslagit någon ändring i upphovsrättslagen.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran av alla remissinstanser utom Sveriges Radio, som i tydlighetens intresse anser att radionämnden endast bör kunna kräva in en upptagning i fråga om ett program som kan hänföras till ett diariefört granskningsärende. Enligt bolaget avtar med detta något av den upphovsrättsliga problematik som är förenad med att upptagningar som överlämnas till radionämnden utgör allmänna handlingar.

Skälen för mitt förslag: Radiolagsutredningens förslag är att se mot bakgrund av vad som föreskrivs i 14 § närradiolagen (1982:459) och 31 § lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar. Enligt dessa bestämmelser skall en närradiosammanslutning resp. den som bedriver egen-sändningar i kabel på uppmaning av närradionämnden resp. kabel-nämnden tillstålla nämnden en sådan upptagning av ett program som avses i den i detta fall relevanta yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen, dvs. lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio resp. lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Om vederbö-

rande inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan nämnden förelägga vite.

Radionämndens möjligheter att få tillgång till upptagningar av program grundar sig däremot helt på det avtal som gäller mellan staten och det aktuella programföretaget. Radiolagsutredningen har ansett att detta är en brist i regelverket och att radionämnden bör ges en lagfäst rätt att kräva in upptagningar av ett programföretags program. Ingen remissinstans har invänt mot detta synsätt.

Som Sveriges Radio påpekat har dock den föreslagna regleringen upphovsrättsliga aspekter. Det finns därför anledning att lägga märke till hur ett programföretags rätt och skyldighet att göra upptagningar av program har reglerats.

Ett radio- eller televisionsföretag som har rätt att i utsändning återge verk (en vidare kategori än programföretag i radiolagens mening) har också rätt att göra s.k. referensupptagningar för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i program. Har sådan upptagning dokumentariskt värde, får den bevaras i arkiv som avses i lagen (1978:187) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar (22 a § första stycket upphovsrättslagen). I andra stycket av samma paragraf föreskrivs att en sådan upptagning som avses i första stycket endast får utnyttjas för bevisändamål, om ej annat följer av 22 c §. Sistnämnda paragraf handlar om bl.a. att sådant arkiv som sägs i 22 a § får framställa enstaka exemplar av verket, om det är påkallat från beredskaps- eller skyldssynpunkt.

Med uttrycket "för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i program" förstås enligt motiven till regleringen (prop. 1977/78:97 s. 127) sådan skyldighet att göra upptagningar som föreskrivs i 6 § förordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen.

Enligt radioansvarighetslagen meddelar regeringen bestämmelser om skyldighet för ett programföretag 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 (10 § andra stycket radioansvarighetslagen). På grund härav föreskrivs i tillämpningsförordningen till lagen att programföretaget skall ombesörja upptagning av varje program som sänds och bevara ett upptaget program minst sex månader från sändningen (6 §). Vidare föreskrivs (7 §) att JK har rätt att ta del av upptagning av radioprogram och få en utskrift av vad som har yttrats i programmet och att 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 ta del av det radioprogram, i vilket brottet uppges ha förekommit, och få en utskrift av vad som yttrats i programmet. Detta gäller dock ej, om det är uppenbart att den som begär att få ta del av upptagningen eller att få en utskrift av vad som har yttrats i programmet inte berörs av detta på sådant sätt att han kan vara målsägande.

Ett programföretag har således en rätt och en skyldighet att referensbanda med hänsyn till den särskilda yttrandefrihetsrättsliga regleringen i

radioansvarighetslagen. I övrigt finns däremot ingen rätt att referensbanda utan endast rätten att göra s.k. efemära upptagningar (22 § första stycket upphovsrättslagen).

En förutsättning för radionämndens efterhandsgranskning av programföretagens sändningar är givetvis att nämnden har tillgång till upptagningar av programmen. Vad som till en början aktualiseras när det gäller en utvidgad rätt att referensbanda är således att detta får ske också för att tillgodose de behov som radionämnden har för sin granskningsverksamhet. Härutöver bör hänsyn tas till de krav som lagstiftningen ställer på närradionämnden och kabelnämnden.

Som nämnts har närradionämnden redan i dag en laglig rätt att kräva in upptagningar av program. Närradionämndens uppgifter är att pröva vissa frågor om närradio och att utöva tillsyn över närradioverksamheten (se bl.a. 2-4 och 13 §§ närradiolagen [1982:159]).

Också kabelnämnden har en laglig rätt att kräva in upptagningar av program. Kabelnämndens uppgifter är att pröva vissa frågor om lokala kabelsändningar och att utöva tillsyn över verksamheten med lokalakabelsändningar (se bl.a. 4 och 23 §§ lagen [1985:677] om lokala kabelsändningar [omtryckt 1985:1056]).

Den ifrågasatta utvidgningen av rätten att referensbanda bör givetvis vara förenlig med de internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig genom sin anslutning till Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk. Konventionen ger inte uttryckligen ett radio- eller televisionsföretag någon rätt att göra upptagningar av program utöver vad som följer av artikel 11 bis 3 om rätt för Bernunionens länder att i sin lagstiftning ge regler om sådana efemära upptagningar, som görs av radioföretag med dess egna hjälpmedel och för dess egna utsändningar. Som lagrådet uttalade år 1978 vid tillkomsten av 22 a § upphovsrättslagen (se prop. 1977/78:97 s. 158) står emellertid de referensupptagningar som det enligt radioansvarighetslagens tillämpningsförfordning åligger ett programföretag att göra nära de efemära upptagningarna. Lagrådet uttalade även att det är allmänt erkänt att det är förenligt med Bernkonventionen att, utöver de i konventionen uttryckligen medgivna inskränkningarna i upphovsrätten, göra även andra inskränkingar, om dessa är av mindre betydelse och avser bl.a. kulturella ändamål (se SOU 1956:25 s. 230).

Låt mig i detta sammanhang också erinra om artikel 9:2 i Bernkonventionen, som säger att ett unionsland som i sin lagstiftning tillåter mångfaldigande av verk i vissa särskilda fall, inte får godta att sådant mångfaldigande gör intrång i det normala utnyttjandet av ett verk eller oskäligt inkräktar på uphovsmännens intressen.

Den utvidgade rätt till referensbandning som här diskuteras är av mycket blygsam omfattning. Jag anser att den är förenlig med Bernkonventionen.

Med hänsyn till det anförda bör det i 22 a § upphovsrättslagen föreskrivas att ett radio- eller televisionsföretag av i paragrafen åsyftat slag har rätt att göra referensupptagningar

1. för att säkerställa framtida bevisning om en utsändnings innehåll och

2. för att det behövs för att en statlig myndighet skall kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller att i efterhand utöva tillsyn över utsändningsverksamheten.

Om 22 a § upphovsrättslagen ändras på detta sätt kommer man enligt min mening till rätta med den upphovsrättsliga problematik som Sveriges Radio har fäst uppmärksamheten på i fråga om en lagreglerad rätt för radionämnden att kräva in upptagningar av program.

Under dessa omständigheter delar jag radiolagsutredningens slutsats att det i radiolagen bör föreskrivas att ett programföretag på uppmaning av radionämnden skall tillstålla nämnden en sådan upptagning som företaget är skyldigt att göra enligt de särskilda yttrandefrihetsrättsliga reglerna och att, om programföretaget inte rättar sig efter en sådan uppmaning, nämnden skall kunna förelägga vite.

Däremot anser jag inte att man bör ställa det kravet att en upptagning som nämnden vill ha tillgång till skall hänföra sig till ett diariefört granskningsärende. Ett sådant krav är utan reell innebörd. Ett ärende uppkommer nämligen i och med att radionämnden begär att få tillgång till en upptagning. Jag utgår från att nämnden inte gör det annat än då det finns befogad anledning.

För tydlighetens skull vill jag till sist påpeka att den föreslagna föreskriften om rätt för radionämnden att kräva in en upptagning av ett program inte avses ersätta vad som nu regleras i avtalet mellan staten och varje programföretag. Dessa bestämmelser tar sikte på inte bara upptagningar av program utan gäller helt generellt sådant "material som nämnden anser sig behöva för sin granskningsverksamhet".

4.11 Radioansvarighetslagen

4.11.1 Radioansvarighetslagen och ett nytt reklamsändande TV-företag

Min bedömning: Radioansvarighetslagen bör gälla också för sändningar av ett nytt reklamsändande TV-företag.

Radiolagsutredningens bedömning överensstämmer med min bedömning (betänkandet s. 250).

Remissinstanserna: Utredningens bedömning godtas uttryckligen av Stockholms tingsrätt, arkivet för ljud och bild (ALB) samt Sveriges Radio. ALB konstaterar med tillfredsställelse att ett genomförande av förslaget leder till att också innehållet i ett nytt TV-företags sändningar kommer att bevaras åt eftervärlden enligt vad som föreskrivs i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Skälen för min bedömning: Rätt att sända TV-program med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen har i dag endast Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio, som båda ingår i Sveriges Radio-koncernen. Av detta följer att radioansvarighetslagen och förordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen gäller för sändningarna.

Liksom radiolagsutredningen anser jag att också ett från Sveriges Radio-koncernen fristående TV-företag bör få sin sändningsrätt genom ett tillstånd av regeringen enligt 5 § första stycket radiolagen. Av det kommer att följa att radioansvarighetslagen blir tillämplig på företagets sändningar. För sändningarna kommer därmed att gälla principerna om straffrättsligt ensamansvar för programutgivaren samt om meddelar- och anonymitetsskydd för företagets medarbetare och utomstående som träder i förbindelse med företaget.

Denna reglering är givetvis betydelsefull från yttrandefrihetssynpunkt. Här vill jag emellertid erinra om regeringens proposition med förslag till yttrandefrihetsgrundlag för bl.a. radio och TV (prop. 1990/91:64). Detta förslag, som beskrivits kortfattat i avsnitt 2.5, innehåller generellt tillämpliga regler om ensamansvar m.m. för sändningar i radio och TV. Som jag har nämnt föreslås den nya grundlagen träda i kraft den 1 januari 1992.

Enligt 11 § första stycket lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar skall programföretag som har sändningsrätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket radiolagen av upptagning av ljudradio- eller televisionsprogram lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild (ALB). Som har framhållits i ALB:s remissyttrande leder ett genomförande av vad jag här föreslår till att också innehållet i ett nytt TV-företags sändningar kommer att bevaras åt eftervärlden enligt pliktexemplarslagen. Jag delar ALB:s uppfattning att detta är positivt.

Det kan tilläggas att regeringen i prop. 1990/91:94 om ändringar i radioansvarighetslagen m.m. föreslagit att även satellitsändande företag som måste göra referensupptagningar av program enligt radioansvarighetslagen bör vara skyldiga att - sedan de bevarat upptagningarna i sex månader - lämna dessa som pliktexemplar till ALB.

Mitt förslag: I radioansvarighetslagen införs en ny bestämmelse som innebär att vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen om att gärningar inte skall anses som tryckfrihetsbrott, därför att de begås genom meddelanden där det brottsliga är dolt, också gäller i fråga om

1. reklamfinansierad television,
2. sökbar text-TV.

Vad som i den angivna föreskriften sågs om tryckfrihetsbrott skall därvid i stället avse yttrandefrihetsbrott.

Radiologsutredningens förslag (betänkandet s. 251 f.) överensstämmer i sak med mitt förslag bortsett från att det inte behandlar sökbar text-TV.

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas uttryckligen utan erinran av Stockholms tingsrätt och Sveriges Radio.

Skälen för mitt förslag: Enligt tryckfrihetsförordningen gäller inte ansvaret för tryckfrihetsbrott obetingat i fråga om annonser. I 7 kap. 2 § i förordningen föreskrivs nämligen att som tryckfrihetsbrott inte skall anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om det inte av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är meddelandet i förening med en omständighet, som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, straffbart, gäller föreskrifterna i allmän lag om straff, ansvarighet och rättegång. Slutligen framgår av paragrafen att vad som har sagts nu också gäller i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.

Som har framhållits i litteraturen (Eck, Nya tryckfrihetsförordningen, 1948, s. 98) är grunden till den nu angivna regleringen att det i vissa fall inte är möjligt för den tryckfrihetsrättsligt ansvarige att upptäcka att innehållet i en annons konstituerar ett brott, t.ex. ärekränkning. Som exempel kan tas det rättsfall som Eck hänvisade till, NJA 1934 s. 7. Det handlade om en födelseannons i en tidning. För ett namngivet par som var nygift tillkännagav annonsen oriktigt "en gosses lyckliga födelse".

Specialregleringen i tryckfrihetsförordningen gäller även om utgivaren i det enskilda fallet kände till annonsens straffbarhet; för sin medverkan kan han då göras ansvarig enligt allmänna regler. Om det däremot av meddelandets innehåll omedelbart framgår, att det kan bli aktuellt med ansvar för tryckfrihetsbrott, gäller inte undantagsregeln; i Ecks bok nämns som exempel en annons i form av ett politiskt utrop eller i vilken en utpekad person angrips.

Som har nämnts görs i bestämmelsen undantag också för "meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten".

Även genom chiffer till vissa personer kan man tänka sig att ett ärekränkingsbrott kan begås.

I radioansvarighetslagen finns ingen motsvarighet till bestämmelsen i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Eftersom en lösning av TV-reklamfrågan nu är i sikte och vi kan räkna med att ett nytt programföretag snart kommer att bedriva reklamfinansierade sändningar anser jag att det yttrandefrihetsrättsliga regelverket för televisionens vidkommande bör skilja mellan om yttrandefrihetsbrott förekommer i annonser eller i den vanliga programverksamheten. Ansvaret bör därvid utformas så att det överensstämmer med vad som gäller i fråga om ansvaret för tryckfrihetsbrott.

På grund av det anförda delar jag radiolagsutredningens uppfattning att det i radioansvarighetslagen bör tas in en bestämmelse som från straffrättslig synpunkt klargör skillnaden mellan annonserna och det övriga programutbudet. När det gäller en sådan föreskrifts avfattning anser jag att man som förebild kan använda en bestämmelse i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag (5 kap. 2 §, se prop. 1990/91:64 s. 10). Det innebär att bestämmelsen i huvudsak hänvisar till 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Uttryckligen bör också anges att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningens aktuella föreskrift även gäller i fråga om sökbar text-TV. Beträffande vilka meddelanden i sökbar text-TV som här avses hänvisar jag till den tidigare framställningen (avsnitt 4.8).

4.12 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anförat har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i radiolagen (1966:755),
2. lag om ändring i närradiolagen (1982:459),
3. lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar,
4. lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar,
5. lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756),
6. lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,
7. lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker,
8. lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Förslagen under 5 och 6 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet och förslagen under 7 och 8 i samråd med statsrådet Wallström.

5.1 Inledning

Av föregående avsnitt framgår att jag tänker mig att de förpliktelser som skulle gälla för ett fristående TV-företags sändningsverksamhet skall bestämmas på i princip samma sätt som Sveriges Radio-företagens. De centrala reglerna finns i lag, medan övriga regler läggs fast i avtal mellan staten och programföretaget.

I det följande kommer jag att behandla de olika villkor som bör gälla för det nya programföretaget samt hur det skall bestämmas vilket företag som skall ges rätt att bedriva programverksamhet i en ny, tredje TV-kanal.

5.2 Villkor för sändningsrättens utövning

5.2.1 Vissa grundläggande krav på programverksamheten

Mitt förslag: I avtalet mellan staten och programföretaget bör det bestämmas om skyldighet för företaget att

- * sända gemälen och beriktiganden motsvarande vad som gäller för Sveriges Televisions sändningar,
- * i programverksamheten respektera den enskildes privatliv,
- * ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen,
- * på begäran av statlig myndighet sända meddelande som är av vikt för allmänheten,
- * endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning,
- * på lämpligt sätt redogöra för beslut av radionämnden, enligt vilket företaget har överträtt bestämmelser i radiolagen eller i avtalet mellan staten och företaget.

TV-utredningens bedömning: För ett fristående, reklamfinansierat TV-företag bör gälla samma villkor i fråga om redaktionellt oberoende, mångfald och balans som för Sveriges Television.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer allmänt i utredningens bedömning.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare (se avsnitt 4.3.1) uttalat mig för att också ett reklamfinansierat TV-företag bör vara skyldigt att i programverksamheten iaktta kraven på opartiskhet och saklighet. Dessa krav anges i radiolagen och blir därmed obligatoriska för det nya TV-företag som får tillstånd till marksändningar. Dock bör som jag tidigare

har behandlat (se avsnitt 4.4.1) de nämnda kraven inte gälla för annonserna.

Prop. 1990/91:149

En annan grupp av krav bör framgå av avtalet mellan staten och programföretaget. Också vissa av dessa krav får anses vara obligatoriska för företaget.

Enligt den europeiska TV-konventionen (artikel 8:1) skall varje sändande konventionsstat se till att alla fysiska och juridiska personer oavsett nationalitet och hemvist kan utöva en *rätts till genmäle* eller har tillgång till andra jämförbara rättsliga eller administrativa möjligheter med avseende på program som sänds eller vidare sänds av rättssubjekt eller med tekniska hjälpmedel som konventionsstaten har jurisdiktion över enligt vad som anges i artikel 3 i konventionen. Särskilt skall staten se till att sändningstiden och övriga omständigheter för utövandet av genmälesrätten är sådana att rätten kan utövas effektivt. Ett effektivt utövande av denna rätt eller av andra jämförbara rättsliga eller administrativa möjligheter skall garanteras både i fråga om sändningstid och övriga omständigheter.

Jag gör bedömningen att Sverige uppfyller dessa krav genom bestämmelserna i avtalen mellan å ena sidan staten och å den andra Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB om att programföretaget skall beriktiga en felaktig sakuppgift när det är påkallat och bereda den tillfälle till genmäle som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående.

Också ett fristående TV-företag bör ha dessa skyldigheter. De utgör ett viktigt komplement till kraven på opartiskhet och saklighet.

Det ligger i sakens natur att skyldigheter för programföretaget i fråga om genmälen och beriktiganden endast gäller för den vanliga programverksamheten och inte för annonserna. Jag erinrar emellertid om mitt förslag (4.3.2) att programföretaget inte skall få diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

Avtalen mellan staten och programföretagen inom Sveriges Radiokoncernen innebär en skyldighet för varje programföretag att *respektera den enskildes privatliv* om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat. Samma sak bör enligt min mening gälla för ett nytt programföretag. Det är naturligt att en sådan skyldighet gäller såväl för den vanliga programverksamheten som för annonserna.

Med stöd av det särskilda bemyndigande i radiolagen som jag tidigare har föreslagit (se avsnitt 4.9.5) bör det i avtalet också bestämmas om skyldighet för programföretaget att ta hänsyn till *televisionens särskilda genomslagskraft* när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. En sådan avtalsbestämmelse innebär att programföretaget måste ta hänsyn till att sändningarna vänder sig till hemmen och till en stor allmän publik, där alla åldrar är företrädda, och att programmen kan påverka tittarna starkt. De ansvariga för sändningarna bör iakttä varsamhet med program som har sådan karaktär att man kan förstå att t.ex. barn i publiken kommer att bli upprörda eller skrämde.

Som jag har framhållit bör kravet på varsamhet emellertid inte drivas så långt att programföretaget sviker sin uppgift att meddela nyheter och stimulera till debatt. Det är t.ex. rimligt att inställningen till våldsskildringar i programmen är mindre restriktiv när det rör sig om nyhetsprogram eller samhällsbevakning än om våldsinlagen förekommer i fiktionsprogram av underhållningskaraktär. Även i fråga om program av det förstnämnda slaget bör dock programföretaget ta hänsyn till sändningstiden och se till att publiken förbereds på programmets innehåll.

Som jag närmare har utvecklat i avsnitt 4.9.5 bör en avtalsbestämelse om skyldighet att ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft avse såväl annonserna som de vanliga programmen.

De regler som jag hittills har behandlat speglar alla intresset av att programverksamheten bedrivs med ansvar och omdöme. Det finns inte anledning att ställa andra eller lägre anspråk på ett fristående programföretag som finansierar sändningsverksamheten med reklam, än vad som gäller för företagen i Sveriges Radio-koncernen.

Avtalet mellan staten och Sveriges Television innehåller att programföretaget *på begäran av en statlig myndighet skall sända meddelande som är av vikt för allmänheten*. Företaget skall se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Det är inte lika självklart att kräva motsvarande skyldighet av ett reklam-TV-företag. Företaget finansierar ju verksamheten genom att upplåta sändningstid åt andra mot betalning. Myndigheter som behöver informera medborgarna bör därför i allmänhet kunna utnyttja möjligheten att köpa reklamtid av reklam-TV-företaget. I speciella situationer, t.ex. i samband med större olyckor, kan det emellertid finnas behov för en myndighet att snabbt kunna nå allmänheten genom alla TV-kanaler. I sådana fall kan det vara lämpligt att det även för reklam-TV-företaget finns en förpliktelse att utan vederlag sända meddelanden från statlig myndighet. Jag räknar emellertid med att sändningar med stöd av en sådan förpliktelse endast skall få begränsad omfattning.

Som en del av vad som gäller i fråga om programverksamheten för ett reklamfinansierat TV-företag får betraktas den del av regelverket som går ut på att markera gränserna mellan reklamen och det övriga utbudet. Med hänsyn till detta har jag tidigare (avsnitt 4.3.3) föreslagit att det i radiolagen skall tas in ett bemyndigande för staten att träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget *att endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning*. Avtalet mellan staten och programföretaget bör således slå fast också detta.

Som jag har nämnt tidigare (bl.a. avsnitt 4.9.2) kan den av mig föreslagna reklamdefinitionen i radiolagen i och för sig även omfatta namngivande av en sponsor. Därför bör det i avtalet mellan staten och programföretaget klargöras att lämnande av uppgift om att det i fråga om ett visst program har förekommit sponsoring faller utanför den

nu aktuella regleringen. Lämnande av sponsorsmeddelanden bör alltså inte hänvisas till annonstiden.

Radionämnden övervakar genom granskning i efterhand om ett reklamfinansierat TV-företag utövar sändningsrätten i enlighet med radiolagen och avtalet mellan staten och företaget. Radionämndens granskning kommer också att avse de regler om annonser som föreslås ingå i radiolagen.

På samma sätt som gäller för programföretagen inom Sveriges Radiokoncernen hör det i avtalet mellan staten och det reklamfinansierade TV-företaget bestämmas om skyldighet för företaget att i sändning *redogöra för beslut av radionämnden* av innebörd att företaget har överträtt en för sändningarna gällande regel.

5.2.2 Programutbudets sammansättning

Mitt förslag: I avtalet mellan staten och programföretaget bör det bestämmas om skyldighet för företaget att sända ett mångsidigt programutbud av god kvalitet. Sändningarna bör innehålla såväl nyheter och informativa program som underhållningsprogram. Bland programkategorier som särskilt bör nämnas i avtalet märks nyhetsprogram, barnprogram, program på svenska språket och med svenska upphovsmän eller svenska artister samt egenproducerade och beställda program. Även frågor om sändningstiden för olika programkategorier bör kunna regleras i avtalet.

Eftersom programföretagets inkomster kommer att vara lägre under de första verksamhetsåren bör vissa åtaganden av företaget kunna vara mindre omfattande under de första åren av avtalsperioden.

TV-utredningens bedömning: För ett fristående, reklamfinansierat TV-företag hör gälla villkor i fråga om ett omväxlande programutbud av god kvalitet. Dessa villkor överensstämmer i stora delar med de som gäller för Sveriges Television. Kraven kan emellertid inte överensstämma helt. Ett reklamfinansierat TV-företag bör inte ha samma förpliktelser när det gäller att t.ex. tillgodose olika minoritetsintressen eller att fullgöra folkbildningsuppgifter.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning. Av de remissinstanser som har avvikande uppfattning förordar några mindre långtgående krav än utredningen, medan andra menar att kraven i princip skall vara lika långtgående som de som ställs på Sveriges Television.

Skälen för mitt förslag: De villkor som skall gälla i fråga om programutbudets sammansättning måste avvägas med hänsyn såväl till vad som är känt om reklamfinansieringens effekter på programsammansätt-

ningen som till reklam-TV-företagets möjligheter att få tillräckliga inkomster.

Internationella erfarenheter visar på risken att reklamfinansiering leder till ett ensidigt programutbud, där underhållning av olika slag dominerar och där informativa program och kulturprogram förekommer i liten omfattning. Förklaringen till ensidigheten är att programföretagen anpassar sig till annonsörernas önskemål om en stor publik för annonserna.

Om man vill säkerställa att tillkomsten av ett nytt, reklamfinansierat TV-företag inte bara skall innebära att publiken får ökade möjligheter att välja mellan olika underhållningsprogram, bör villkor om ett mångsidigt programutbud ingå i avtalet med staten.

Vid fastställandet av dessa villkor är det nödvändigt att ta hänsyn till att programföretaget skall kunna få tillräckliga inkomster genom försäljning av reklamtid. Annonsörerna har intresse av att annonserna ses av en stor publik, och särskilt av de tittare som är målgrupper för annonsörernas reklam.

Risken för att annonsfinansiering leder till likriktning av programutbudet förefaller vara större om flera TV-företag konkurrerar på ungefär lika villkor om inkomsterna från samma reklammarknad än om ett företag är ensamt om att bedriva TV-sändningar med reklam från marksändare. Ett sådant företag torde ha så stora fördelar i förhållande till de konkurrerande satellit-TV-företagen att ett åtagande för programföretaget att sända ett mångsidigt programutbud inte kommer att äventyra möjligheten till ekonomisk lönsamhet i verksamheten. Det är emellertid knappast realistiskt att av ett sådant företag kräva omfattande förpliktelser när det gäller t.ex. folkbildning eller program för minoriteter.

Som grundläggande skyldighet för programföretaget bör gälla att programutbudet skall vara mångsidigt och av god kvalitet. Sändningarna bör innehålla såväl nyhetsprogram och informativa program som underhållningsprogram.

I kravet på mångsidighet ligger att programmen skall tillgodose skiftande behov och intressen hos publiken och att utrymme skall ges åt en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar. Utländska program bör spegla olika kulturkretsar.

För ett svenskt programföretag är det naturligt att sändningarna i betydande omfattning innehåller program på svenska språket och program där det förekommer svenska artister och verk av svenska upphovsmän. Ett TV-företag som i stor omfattning visar egenproducerade eller beställda program får stor betydelse för den konstnärliga utvecklingen och för sysselsättningen inom de berörda yrkesgrupperna. Avtalet bör innehålla villkor i fråga om program av här berört slag.

Jag vill emellertid här peka på en skillnad mellan den situation som gäller för Sveriges Radio-företagen och de förhållanden som kommer att vara rådande för ett reklam-TV-företag.

Målet med Sveriges Radio-företagens verksamhet är att sända radio och TV i allmänhetens tjänst. Resurstilldelningen är bestämd på för-

hand och verksamheten skall inte gå med vinst. Strävan efter ökad effektivitet i verksamheten innebär att man söker bättre vägar att ge publiken bästa möjliga radio och TV. De medel som frigörs genom rationaliseringar används till en bättre verksamhet. De villkor som finns intagna i avtalen mellan staten och programföretagen kan sägas vara en kodifiering av de ambitioner som finns inbyggda i företagen. Det finns ingen motsättning mellan de mål som uttrycks genom avtalsbestämmelserna och de mål som de ansvariga i företagen har för verksamheten. Detta förhållande avspeglas i att avtalens regler är avfattade i allmänna ordalag och att motsättningarna i fråga om hur avtalsbestämmelserna skall tolkas har varit få.

För ett fristående reklamfinansierat TV-företag kan det däremot uppstå en motsättning mellan krav på mångsidighet och kvalitet i programutbudet och önskemålet att verksamheten skall ge vinst. Ett reklam-TV-företag kan se det som rationellt att t.ex. byta ut dyrbara svenska program mot billigare importerade eller att dra ner på program som främst intresserar köpsvaga grupper som inte har så stort intresse för annonsörerna.

Detta förhållande gör det angeläget att avtalet mellan staten och ett fristående reklam-TV-företag i några avseenden får en mer preciserad utformning än som har varit fallet med motsvarande avtal för Sveriges Radio-företagen. När det gäller omfattningen av nyhetsprogram, barnprogram och egenproducerade eller beställda program finns det anledning att fordra att programföretaget gör bestämda åtaganden. Preciseringsåtgärderna bör kunna avse mängden program av olika kategorier uttryckt i sändningstid eller andel av programutbudet, eller sändningarnas placering under dygnet. Med hänsyn till de höga kostnaderna för svenska fiktionsprogram är det också angeläget med ett särskilt åtagande i fråga om sådana program.

Under de första verksamhetsåren kan man räkna med att ett reklam-TV-företag kommer att ha lägre inkomster än vad det kommer att få när verksamheten är etablerad. Med hänsyn härtill kan det vara befogat att i vissa avseenden ställa lägre krav under de första åren av avtalsperioden.

Det framstår som mindre lämpligt att nu försöka fastställa några nivåer för de krav i fråga om programutbudets sammansättning som staten bör ställa på ett reklam-TV-företag. I det följande (5.4) kommer jag att förorda att de företag som önskar erhålla sändningsrätt anmäler sitt intresse till regeringen. I det sammanhanget bör företagen ange hur de avser att uppfylla kraven på ett mångsidigt programutbud av god kvalitet och vilka åtaganden de är beredda att göra när det gäller olika programkategorier. På detta sätt blir det möjligt att jämföra förslag från olika företag och även att låta villigheten att göra åtaganden påverka valet av programföretag.

Mitt förslag: Frågor om sändning av sponsrade program bör regleras i avtalet mellan staten och det reklamfinansierade TV-företaget. Med ett sponsrat program bör därvid förstås ett program som programföretaget har framställt eller förvärvat och som en fysisk eller juridisk person, som inte är engagerad inom radio eller television eller med att framställa audiovisuella verk, har bekostat helt eller delvis.

När ett program eller en serie av program sponsras helt eller delvis, bör sponsorskapet tydligt framgå genom att programföretaget på lämpligt sätt i början eller slutet av programmet anger sponsorns namn eller firma.

Programföretaget bör inte få sända program som är sponsrade av någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av tobaksvaror, alkoholdrycker eller receptbelagda läkemedel.

Programföretaget bör inte heller få sända sponsrade program som huvudsakligen avser nyheter eller nyhetskommentarer eller som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Rapporten om sponsring: Innehörden av rapporten (Ds 1989:65) Sponsring m.m. av Sveriges Radios program har redovisats tidigare (se avsnitt 4.9.2). Som har framgått skisseras i rapporten två alternativ för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen när det gäller att sända sponsrade program. Rapporten behandlar således inte dessa frågor utifrån ett fristående TV-företags perspektiv.

Skälen för mitt förslag: Det finns enligt min uppfattning inte anledning att motsätta sig att ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag sänder program, till vilkas finansiering utomstående finansierare, s.k. sponsorer, har bidragit.

När man överväger vilka regler som skall gälla för sändning av sådana program är det naturligt att i första hand beakta TV-konventionens krav. Vilka dessa är har redovisats tidigare (se avsnitt 4.2.2 och 4.9.2). Det finns emellertid anledning att på några punkter gå längre än konventionen.

Som jag har nämnt bör de materiella reglerna för ett programföretag i fråga om sändning av sponsrade program anges i avtalet mellan staten och företaget.

Till en början aktualiseras därför vad som bör förstås med att ett program är sponsrat.

Enligt TV-konventionens definition av sponsorskap (artikel 2 g i konventionen) är ett sponsrat program ett program som programföretaget har framställt eller förvärvat och som en fysisk eller juridisk person, som inte är engagerad inom radio eller television eller med att

framställa audiovisuella verk, har bekostat helt eller delvis *i syfte att därmed främja sitt namn, varumärke eller anseende* (kursiverat här).

Enligt min mening är detta en alltför snäv definition av sponsorskap. För TV-tittarna är det intressant att få veta om ett program är bekostat av en utomstående finansör, även om denne har haft ett annat syfte med att bekosta programmet än att främja sitt namn m.m. Skyldigheten att ange sponsorskapet bör därför gälla i alla de fall då någon utanför radio-, TV- och filmbranscherna har bekostat programmet. Även de restriktioner som bör gälla i fråga om sponsrade program har minst lika stor betydelse i det fall då sponsorn är t.ex. någon av arbetsmarknadens parter som då han har enbart kommersiella skäl för sin sponsring.

Jag har tidigare föreslagit en lagändring som gör det möjligt för staten att avtala med ett programföretag om skyldighet för företaget att, om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är. Avsikten med ett sådant lagbemyndigande är, som jag har nämnt, att tillgodose TV-konventionens krav i artikel 17:1 om att sponsorskap skall tillkännages på lämpligt sätt i början och/eller slutet av programmet.

I avtalet mellan staten och programföretaget bör det därför bestämmas att, när ett program eller en serie av program sponsras helt eller delvis, sponsorskapet skall framgå tydligt genom att programföretaget på lämpligt sätt i början eller slutet av programmet anger sponsorns namn eller firma.

Som jag har behandlat tidigare föreskriver TV-konventionen, att program inte får sponsras av fysiska eller juridiska personer, vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av sådana varor eller tillhandahållande av sådana tjänster, för vilka det inte får göras reklam i sändningarna (artikel 18:1). De avsedda varorna och tjänsterna är tobaksvaror samt läkemedel och sådan medicinsk behandling som tillhandahålls endast mot recept av läkare i den sändande konventionsstaten. Det föreskrivs också att sponsorskap inte får förekomma i fråga om nyhetsprogram eller nyhetskommenterande program (artikel 18:2).

Enligt min mening bör de svenska reglerna för sponsorskap gå längre än konventionen i två avseenden. Detta har samband med mina förslag i det föregående om att de svenska reglerna för reklam på några punkter skall gå längre än de som konventionen ställer upp.

Konventionen ställer upp vissa regler för reklam för alkohol, men den förbjuder inte sådan reklam. I svensk television bör det emellertid i enlighet med mitt förslag vara förbjudet att göra reklam för alkoholdrycker i TV. I konsekvens med detta bör det inte heller vara tillåtet för någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av alkoholdrycker att sponsra TV-program.

Också när det gäller reklam som riktas till yngre barn innebär mitt förslag en mer restriktiv hållning än den som konventionen intar. Annonser med reklam föreslås sålunda inte få syfta till att fänga uppmärksamheten hos barn under 12 år. Sådana annonser får inte heller sättas in omedelbart före eller efter program eller delar av program som hu-

vudsakligen vänder sig till barn under 12 år. Personer eller figurer som spelar en framträdande roll i TV-program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år föreslås inte få uppträda i annonser med reklam.

Motivet för de föreslagna restriktionerna är att ett medium med så stor genomslagskraft som televisionen inte alls bör användas för reklam som särskilt vänder sig till yngre barn, eftersom dessa har svårt att skilja reklam från andra program och att genomskåda avsikten med reklamen. Samma resonemang kan enligt min mening föras också i fråga om sponsrade program.

På grund av det anförda anser jag att det bör gälla vissa avtalsenliga begränsningar för programföretaget i fråga om möjligheten att sända sponsrade program.

Programföretaget bör inte få sända program som har sponsrats av någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av tobaksvaror, alkoholdrycker eller receptbelagda läkemedel.

Programföretaget bör inte heller få sända sponsrade program som huvudsakligen avser nyheter eller nyhetskommentarer eller som huvudsakligen vänder sig till yngre barn.

Jag vill slutligen erinra om mitt förslag (4.9.1) att programföretagen inte skall ha rätt att mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse i programverksamheten. Genom denna regel tillgodoses bl.a. konventionens krav att sponsrade program inte får uppmuntra till avsättning, inköp eller uthyrning av sponsorns eller tredje mans varor eller tjänster.

5.3 Övriga koncessionsvillkor

5.3.1 Utbyggnad av sändningarna

Mitt förslag: Det nya TV-företaget skall för sina marksändningar utnyttja samma sändarstationer som används av Sveriges Radio-koncernen. Programföretaget bör förbinda sig att se till att en mycket stor del av Sveriges befolkning kan ta emot sändningarna inom en kort tid efter sändningarnas start. Under avtalstiden bör befolkningstäckningen byggas ut till i huvudsak samma nivå som för Sveriges Television. Programföretaget bör emellertid ha möjlighet att distribuera programmen till mindre delar av befolkningen på annat sätt än genom marksändare.

TV-utredningens bedömning: Sändarnätet för en ny reklamfinansierad TV-kanal bör byggas ut snabbt till samma hushållstäckning som för TV 2.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har endast berörts av ett fåtal remissinstanser, vilka i stort instämmer med utredningen. Televerket uppger att det är möjligt att bygga ut sändarnätet till 98 % befolkningstäckning på två och ett halvt år efter ett beslut. Enligt vad jag erfarit räknar televerket numera med att utbyggnaden kan ske ännu snabbare.

Skälen för mitt förslag: På samma sätt som är fallet med Sveriges Televisions sändningar bör sändningarna från ett nytt TV-företag på sikt kunna tas emot i alla befolkade delar av vårt land. Om alla har möjlighet att se sändningarna uppstår inga nackdelar för publiken av att attraktiva program sänds ut av olika TV-företag.

TV-företaget har givetvis ett intresse av en snabb utbyggnad, eftersom den större befolkningstäckningen ger företaget en viktig konkurrensfördel i förhållande till de satellitsända TV-kanalerna. Det är emellertid tänkbart att ett kommersiellt TV-företag kan komma att ha lägre ambitioner när det gäller utbyggnadsgraden än som är önskvärt från allmän synpunkt. Att bygga ut marksändare i glesbefolkade områden drar stora kostnader, men ger begränsade tillskott till publiken. Med hänsyn härtill bör staten som villkor för sändningstillståndet sätta ett åtagande av programföretaget att låta bygga ut sändningskapaciteten så att en mycket stor del av Sveriges befolkning kan ta emot sändningarna inom en kort tid efter sändningarnas start. Under avtalstiden bör befolkningstäckningen byggas ut till i huvudsak samma nivå som för Sveriges Television.

För att nå detta mål krävs en omfattande utbyggnad av nätet av marksändare. Numera kan emellertid marksändningarna kompletteras med satellitsändningar. Satellitsändning kan användas för att under en begränsad tid ge möjlighet att se programmen i de områden där marksändarna ännu inte har tagits i bruk. Sändningar över satelliter med hög eller medelhög effekt kan också vara tänkbara som en mer permanent lösning för att ge mottagningsmöjligheter i glesbefolkade områden där det skulle bli mycket kostsamt att inrätta marksändare.

I samband med att de företag som önskar erhålla sändningsrätt anmäler sitt intresse till regeringen bör de ange hur de avser att uppfylla målet för befolkningstäckning. I avtalet mellan staten och regeringen bör det tas in mer preciserade villkor om utbyggnadstakten och - i förekommande fall - fördelningen mellan marksändning och satellitsändning.

I det följande (avsnitt 7.2) redovisar jag mina bedömningar i fråga om bl.a. huvudmannaskap och finansiering av sändarnätet för rundradio.

5.3.2 Programverksamhetens regionala inriktning

Mitt förslag: I avtalet mellan regeringen och programföretaget bör anges att händelser och skeenden i olika delar av landet bör speglas i programverksamheten.

TV-utredningen anser inte att det finns skäl att av ett reklamfinansierat TV-företag kräva att händelser i olika delar av landet speglas i företagets programutbud.

Remissinstanserna: Utredningens bedömning har inte kommenterats av remissinstanserna.

Skälen för mitt förslag: Enligt min mening är det väsentligt att den samlade TV-verksamheten i Sverige speglar landet som helhet. Programmen bör ta upp frågeställningar och uppfattningar som är aktuella i olika delar av landet och inte domineras av ett huvudstadsperspektiv.

I det sammanhanget kan man peka på att Sveriges Television har en decentraliserad uppbyggnad. TV_2-kanalens programutbud är uppbyggt på TV-distrikten. Det är givetvis möjligt att, i samband med att villkoren för Sveriges Radio-koncernen fastställs inför nästa avtalsperiod, ytterligare förstärka verksamhetens regionala förankring.

Även ett nytt TV-företag bör lägga sig vinn om att låta olika delar av landet finnas med i programutbudet. Det är emellertid knappast realistiskt att räkna med att ett sådant företag kommer att ha en omfattande och dyrbar organisation för regional produktion av program. I själva verket framstår det som mest troligt att ett nytt programföretag inte kommer att skaffa sig särskilt omfattande egna produktionsresurser, utan att det i stället i huvudsak kommer att förlita sig på fristående produktionsföretag. Sådana företag kan givetvis välja att vara verksamma var som helst i landet.

Ett sätt att söka åstadkomma att ett nytt TV-företag får en programprofil med en inriktning på andra delar av landet än huvudstaden, är att se till att verksamhetens ledning förläggs utanför huvudstadsområdet. Detta är den väg som har valts i Danmark och Norge. I Danmark har ledningen för TV 2 förlagts till Odense. I Norge har Stortinget beslutat att den blivande TV-2-kanalen skall ha sitt säte i Bergen. Det kan också ha betydelse var den centrala nyhetsredaktionen är belägen, även om det inte går att bortse från att många av de händelser, som under alla förhållanden kommer att uppmärksammas i nyhetsverksamheten, inträffar i Stockholm.

Enligt min mening bör det, när de företag som vill komma i fråga för sändningstillstånd inbjuds att anmäla sitt intresse, framhållas som ett önskemål att händelser och skeenden i olika delar av landet skall speglas i programverksamheten. Jag anser det inte vara lämpligt att på förhand ange hur denna uppgift skall fullgöras. I stället bör de olika intresserade företagen lägga fram sina förslag, varefter den valda lösningen i lämplig form bör ingå i avtalet mellan staten och programföretaget.

Min bedömning: Ägarna till det företag som får tillstånd att bedriva TV-sändningar i en tredje kanal bör ha sådan ekonomisk styrka och uthållighet att de kan tillgodose behovet av kapital under verksamhetens uppbyggnadsskede och även svara för kapitaltillskott som kan bli aktuella senare.

En bred krets av ägare bör eftersträvas. Det bör även eftersträvas att sammansättningen blir sådan att maktkoncentrationen inom de svenska massmedierna inte förstärks. Det är en fördel om ägarna kan hämtas från olika sektorer av det svenska samhället.

Avtalet mellan staten och TV-företaget bör medge uppsägning från statens sida om det under avtalstiden sker mer betydelsefulla förändringar i företagets ägarkrets.

TV-utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med min. Utredningen diskuterar emellertid inte inflytandet från andra massmedielföretag i ett nytt TV-företag.

Remissinstanserna: Meningarna är delade. Några remissinstanser betonar kravet på bred ägarstruktur medan andra lägger större vikt vid att ägarna har professionellt kunnande och beslutskompetens. Någon remissinstans förordar en delad koncession där koncessionshavarna representerar olika sektorer i samhället.

Skälen för min bedömning: Det företag som erhåller koncession för programverksamheten i en ny, reklamfinansierad tredje TV-kanal måste kunna åta sig gentemot staten att svara för att olika villkor i fråga om programverksamheten uppfylls. Programföretaget bör ha sådana ekonomiska resurser att det kan sända ett ambitiöst programutbud även under verksamhetens uppbyggnadsfas, då intäkterna troligen inte kommer att täcka kostnaderna. De bör även kunna svara för ett kapitaltillskott om programföretaget skulle råka i svårigheter senare. Företagets ägare bör inte ha intresse av att använda företaget för att göra propaganda för egna syften. Dessa förutsättningar leder till vissa önskemål i fråga om företagsform och ägarsammansättning.

Det är för det första nödvändigt att programföretaget gentemot staten kan ta det fulla och odelade ansvaret för att villkoren för sändningstillståndet uppfylls. Jag avvisar därför tanken på s.k. delad koncession, åtminstone om den innebär att staten skall ha avtalsförhållanden med flera samverkande programföretag. Detta utesluter givetvis inte att t.ex. olika programproducerande intressenter går samman och bildar ett programföretag, som söker koncession för hela verksamheten.

Det krävs en omfattande kapitalinsats för att starta ett nytt TV-företag. Ägarna måste räkna med att de första verksamhetsåren kommer att visa underskott och att det kommer att ta tid innan det kapital som har lagts ned i företaget är återbetalat. Den som vill komma i fråga som

programföretag i den tredje kanalen måste vara beredd att presentera en realistisk affärsplan och kunna visa att han kan få fram det kapital som kommer att behövas.

Ännu en utgångspunkt för en diskussion om vad som kan vara en lämplig ägarstruktur för ett nytt TV-företag är kravet på opartiskhet i programverksamheten. Jag har tidigare (avsnitt 4.3.1) förordat att radiolagens krav på opartiskhet skall gälla för programverksamheten även i ett nytt TV-företag som finansierar sin verksamhet med reklam. Mitt motiv för detta är att de begränsade etableringsmöjligheterna, liksom även de mycket höga kostnaderna, utesluter möjligheten att det startas ett stort antal olika TV-företag som företräder olika åsiktsriktningar. Därför är det angeläget att den som äger eller leder ett TV-företag inte utnyttjar sin position för att ensidigt propagera för egna åsikter och hindra meningsmotståndare från att komma till tals.

Det är radionämnden som övervakar att programföretaget efterlever kravet på opartiskhet. Om nämnden konstaterar brister avses programföretaget bli skyldigt att redogöra för nämndens beslut i sändningen.

Om ett programföretag mer systematiskt har uppträtt på ett partiskt sätt är detta givetvis något som det kan tas hänsyn till vid bedömningen av om företaget skall få förnyad koncession vid avtalstidens slut. Under den löpande avtalstiden går det däremot knappast att föreställa sig någon annan och mer ingripande reaktion vid överträdelse av opartiskhetskravet än skyldighet att redogöra för nämndens beslut.

Mot denna bakgrund framstår det som önskvärt att ett fristående programföretag har en sådan ägarkrets att det inte är sannolikt att företaget kommer att uppträda partiskt till förmån för vissa åsikter.

En fråga som är besläktad med den om inflytandet för enskilda delägare gäller medverkan från andra massmedieföretag.

Massmedieföretag har ett stort kunnande inom områden som är värdefulla för ett reklamfinansierat TV-företag, t.ex. när det gäller journalistik, programproduktion och programanskaffning samt i fråga om försäljning av annonsutrymme. Detta talar för att massmedieföretag bör kunna finnas med bland ägarna till ett reklam-TV-företag.

Det som talar emot är risken för en maktkoncentration inom nyhetsförmedling och opinionsbildning. Televisionen har stor genomslagskraft och är för många en viktig källa till information om händelserna i omvärlden. Det är inte bra om makten över ett TV-företag och över andra medieföretag är samlad på samma hand. Särskilt olämpligt framstår det om flera TV-företag eller TV-företag och viktiga dagstidningar domineras av en och samma ägare.

I andra länder finns regler som syftar till att begränsa möjligheten för enskilda delägare att behärska TV-företag. I Norge innebär beslutet om en ny TV-kanal att varje enskild delägare får äga högst 20 % av aktiekapitalet. I Storbritannien kommer, i den nya strukturen för televisionen som skall gälla fr.o.m. den 1 januari 1992, ägare till dagstidningar endast att i begränsad omfattning kunna erhålla koncessioner för TV-sändningar. Liknande begränsningar finns i andra länder.

Med hänsyn till det anförda anser jag att det bör eftersträvas att det programföretag som skall bedriva TV-sändningar i en tredje kanal har en bred krets av ägare. Det är en fördel om ägarna kan hämtas från olika sektorer av det svenska samhället. Det bör också eftersträvas att sammansättningen blir sådan att maktkoncentrationen inom de svenska massmedierna inte förstärks.

Ett programföretag som hade en viss ägarsammansättning när det fick sitt sändningstillstånd kan ändra sammansättningen under avtalstiden. Om t.ex. kapitalbehovet skulle visa sig större än vad man från början trodde kan vissa ägare önska minska sitt engagemang medan nya ägare kan tillkomma. Det kan också inträffa att någon av programföretagets ägare skaffar sig nya eller större intressen i massmedieföretag eller ingår i samverkan med sådana företag.

För att en ändrad ägarsammansättning inte skall allvarligt rubba de förutsättningar som gällde vid avtalets ingående bör staten kunna säga upp avtalet om det under avtalstiden sker mer betydelsefulla förändringar i företagets ägarkrets.

5.3.4 Koncessionsavgift

Min bedömning: Det programföretag som får sändningstillstånd bör vara skyldigt att betala en årlig koncessionsavgift till staten. Avgiften bör bestå av en fast och en rörlig del. Den rörliga delen bör utgöras av en andel av programföretagets bruttoinkomster. Andelen bör sättas högre vid höga inkomster. Intäkterna från avgiften bör tillföras rundradiokontot.

TV-utredningens bedömning: För att förhindra att mycket höga inkomster för ett reklam-TV-företag leder till svåra obalanser mellan den reklamfinansierade och den avgiftsfinansierade verksamheten kan statsmakterna lägga en särskild skatt eller avgift på reklam-TV-företaget om reklaminkomsterna skulle överstiga en viss nivå.

Remissinstanserna: Endast ett par remissinstanser berör frågan om koncessionsavgifter för att få rätt att sända. Deras uppfattning är avvisande.

Skälen för min bedömning: I det föregående har jag förordat att Sveriges Television inte skall ges rätt att sända betalda annonser. Den huvudsakliga motiveringen för mitt förslag är att programverksamhetens integritet och kvalitet i såväl Sveriges Television som i det nya reklam-TV-företaget bäst gynnas av att inte flera marksändande TV-kanaler konkurrerar om inkomsterna från samma reklammarknad.

Jag har också pekat på svårigheterna att på förhand bedöma hur stora resurser som kommer att kunna tillföras svensk television från TV-reklammarknaden. Min egen bedömning är att reklamsändningar i en marksänd TV-kanal efter en uppbyggnadsperiod skulle kunna ge en årlig inkomst i storleksordningen mellan 1 och 1,5 miljard kr. Jag vill

emellertid understryka att uppskattningarna är osäkra. Om utvecklingen blir mer gynnsam än vad jag har räknat med kan inkomsten bli betydligt högre.

Det nya TV-företagets förutsätts bli skyldigt att sända ett omväxlande programutbud av god kvalitet, men det avses inte få lika långtgående förpliktelser i förhållande till t.ex. olika minoritetsgrupper som de som åvilar Sveriges Television. Sveriges Television kommer därmed även i fortsättningen att vara det enda svenska TV-företag som har ett fullständigt ansvar för att bedriva TV-sändningar i allmänhetens tjänst. Det kommer bl.a. att vara skyldigt att sända till såväl små som stora publikgrupper, inklusive språkliga minoritetsgrupper och handikappade. För vissa programkategorier kommer Sveriges Television att dela ansvaret för att tillhandahålla ett omfattande programutbud med det nya programföretaget medan Sveriges Television i andra avseenden kommer att vara ensamt om detta ansvar.

Det kommer även i fortsättningen att vara en uppgift för statsmakterna att se till att Sveriges Television och Sveriges Radio-koncernen som helhet förfogar över tillräckliga resurser för att kunna uppfylla högt ställda krav på kvalitet och omväxling. Jag återkommer till dessa frågor i avsnitt 6.3.

För ett TV-företag som skall bygga upp en ny rikstäckande TV-kanal med reklam torde det vara av stort värde att undgå konkurrens på reklammarknaden från ett redan etablerat TV-företag som Sveriges Television. Det kan inte uteslutas att reklam-TV-företaget på sikt kommer att kunna få betydligt högre intäkter än som hade varit möjligt om det från början hade tvingats tävla med Sveriges Television om annonserna. Det är till och med möjligt att inkomsterna blir så höga att reklam-TV-företaget frestas att försöka konkurrera ut Sveriges Television från de mest populära programkategorierna. En omfattande sådan konkurrens skulle inte ligga i publikens intresse, men leda till kraftigt ökade programkostnader för båda företagen.

Mot denna bakgrund anser jag att reklam-TV-företaget bör erlagga en del av sin inkomst i form av en särskild koncessionsavgift till staten. Intäkterna från koncessionsavgiften bör tillföras rundradiokontot och på så sätt, tillsammans med TV-avgiftsmedlen, finansiera statens åtagande att bekosta Sveriges Radio-koncernens verksamhet.

En sådan avgift som jag förordar bör införas genom lag. Det är tillräckligt om ett förslag till lag läggs fram för riksdagen under hösten 1991. Eftersom uppläggningsen bör vara känd i sina huvuddrag när det bestäms vilket företag som skall få rätt att sända i den tredje kanalen vill jag emellertid redovisa hur jag har tänkt mig att avgiften skall vara konstruerad.

Avgiftsskyldighet bör gälla för programföretag som sänder TV-program med stöd av tillstånd enligt 5 § radiolagen och som enligt avtalet med regeringen har rätt att sända reklam mot vederlag eller program mot betalning.

Avgiften bör erläggas i form av en fast och en rörlig del. Den rörliga delen bör utgöras av en andel av programföretagets bruttoinkomster. Andelen bör sättas högre vid höga inkomster.

Den närmare avvägningen mellan den fasta och den rörliga delen samt procentsatsernas storlek vid olika inkomstnivåer behöver övervägas ytterligare. Vid de beräkningar som ligger till grund för mitt förslag om TV-avgiftens storlek har jag utgått från att den fasta delen skall uppgå till 100 milj. kr. per år och att den rörliga delen skall utgöra 10 % av inkomsterna upp till 1 miljard kr. per år och 20 % av inkomsterna därutöver, allt angivet i 1992 års penningvärde. Med hänsyn till uppbyggnadsfasen har jag endast räknat med att den fasta delen skall erläggas under år 1992.

I avsnitt 3.5 har jag förordat att det skall ske en omprövning av finansieringsförutsättningarna för Sveriges Radio inför medelstildelningen för år 1996. Med tanke på de förändrade konkurrensförutsättningar som ett sådant beslut skulle leda till för reklam-TV-företaget är det naturligt att den särskilda koncessionsavgiften upphör om omprövningen skulle leda till att Sveriges Television börjar sända betalda annonser.

5.3.5 Åtagande beträffande bidrag till svensk filmproduktion

Min bedömning: Det programföretag som får koncession för den tredje TV-kanalen bör förklara sig villigt att medverka vid en översyn av den svenska filmpolitiken samt att vara med och bidra till svensk filmproduktion m.m. fr.o.m. den 1 januari 1993.

Skälen för min bedömning: Till grund för den svenska filmpolitiken ligger ett avtal mellan å ena sidan staten och å den andra sidan organisationerna inom film- och videobranscherna. Enligt avtalet skall anordnare av biografställning samt de som hyr ut eller säljer videogram till allmänheten erlägga avgifter till stiftelsen Svenska Filminstitutet. Avgiftsmedlen används enligt bestämmelser i avtalet för stöd till produktionen av svensk film samt till andra filmkulturella ändamål. Även staten bidrar till institutets verksamhet. Sveriges Radio-koncernen är inte part i filmavtalet. Däremot finns ett avtal mellan Sveriges Television och Svenska Filminstitutet enligt vilket TV-bolaget bl.a. erlägger ett visst årligt bidrag till institutet.

Regeringen har i prop. 1990/91:81 anmält en överenskommelse mellan parterna om att förlänga avtalet fr.o.m. den 1 juli 1991 intill utgången av år 1992 och att i samband därmed göra vissa förändringar av avtalets regler. Också avtalet mellan Sveriges Television och Svenska Filminstitutet har förlängts. Ett skäl till att avtalen endast har förlängts med 18 månader är osäkerheten om vilken roll televisionen på längre sikt kommer att spela för distribution av film. I propositionen uttalas att det är angeläget att nu inleda en översyn av förutsättningarna för filmpoliti-

ken med syfte att utveckla en hållfast grund för det framtida stödet till den svenska filmen.

Efter regeringens bemyndigande har jag nyligen tillkallat en särskild utredare för att göra en översyn av filmpolitiken. Jag ser det som angeläget att de TV-företag, för vilka film är en viktig del av programutbudet, också är med och skapar förutsättningar för en fortsatt svensk filmproduktion.

Vilken form som TV-företagens medverkan kommer att få kan inte anges förrän den nämnda översynen är avslutad. Det är därför inte möjligt att redan nu ange omfattningen av de åtaganden som det är önskvärt att ett reklam-TV-företag skall göra. Däremot är det rimligt att ett företag som önskar komma i fråga för en koncession förklarar sig villigt att medverka till en lösning som innebär att företaget är med och bidrar till svensk filmproduktion enligt i princip motsvarande villkor som Sveriges Television.

5.3.6 Koncessionstidens längd

Min bedömning: Koncessionstiden bör vara sex år. Om inte regeringen senast två år före koncessionstidens slut har meddelat att fortsatt koncession inte avses komma att beviljas programföretaget bör företaget kunna påräkna koncession i ytterligare tre år.

TV-utredningen: Avtalstiden bör vara så lång att verksamheten hinna byggas upp och få stadga men inte så lång att möjligheten att ta upp TV-företagets verksamhet till allsidig prövning inför en ny avtalsperiod skall vara alltför avlägsen. Sex till åtta år kan vara en lämplig första avtalsperiod.

Remissinstanserna: Uppfattningen om den lämpliga avtalstiden varierar bland det fåtal remissinstanser som diskuterar frågan.

Skälen för min bedömning: Vid valet av en lämplig koncessionstid bör olika förhållanden beaktas.

Ett reklam-TV-företag måste få tillfälle att bygga upp verksamheten. Under uppbyggnadsperioden kan man räkna med att det ekonomiska resultatet kommer att bli sämre än när sändarnätet är utbyggt och organisationen också i övrigt har blivit intrimmad. Detta talar för att koncessionstiden inte görs alltför kort.

Det är samtidigt angeläget att det sätt på vilket programföretaget har skött verksamheten kan prövas med ganska täta mellanrum. Även om det kommer att vara möjligt att fortlöpande granska hur programföretaget tillgodoser de villkor som gäller för sändningstillståndet är det bara i samband med en eventuell förnyelse av koncessionen som det kan göras en helhetsbedömning av företagets handlande. Detta talar för en relativt kort koncessionstid.

Ytterligare ett skäl att göra den första koncessionsperioden relativt kort är att vi inte har några erfarenheter av reklamfinansierad television

i Sverige. Detta gör att villkoren för sändningstillståndet bör kunna förändras ganska snart. De tekniska och andra förändringar som kan väntas ske under 1990-talet kan också medföra ändrade förutsättningar.

En avvägning mellan olika önskemål ger enligt min mening vid handen att sex år är en lämplig första koncessionsperiod. Jag förordar därför att koncessionstiden skall omfatta sex år.

Det är också nödvändigt att nu överväga vad som skall hända vid den första koncessionsperiodens slut. Staten måste då ta ställning till om en ny koncession skall beviljas, ifall programföretaget önskar det. En viktig faktor vid bedömningen kommer givetvis att vara hur väl programföretaget har uppfyllt de villkor som gäller för sändningstillståndet. Brister härvidlag bör kunna föranleda att koncessionen utlyses på nytt så att andra företag får tillfälle att anmäla intresse för att bedriva verksamheten.

Om både staten och programföretaget är överens om saken bör en fortsatt koncession emellertid kunna beviljas utan att koncessionen utlyses på nytt.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att programföretaget, om det så önskar, bör kunna påräkna koncession i ytterligare tre år om inte regeringen senast två år före avtalsperiodens slut har meddelat att fortsatt koncession inte avses komma att beviljas företaget.

I samband med att ett nytt koncessionsbeslut skall meddelas kan staten eller programföretaget givetvis önska förändra villkoren i olika avseenden. Erfarenheterna av den gångna avtalsperioden kan påverka bedömningen, liksom viktiga förhållanden som kan ha förändrats sedan det första avtalet slöts. Genom konstruktionen med successiva förlängningar blir det möjligt att vart tredje år ta upp olika villkor i avtalet till prövning.

5.4 Hur programföretaget väljs ut

Mitt förslag: Det ankommer på regeringen att besluta om vem som skall få koncession för den tredje TV-kanalen. Inför beslutet bör regeringen bereda de i riksdagen representerade partierna tillfälle att i lämplig form avge synpunkter.

Innan ett sådant beslut fattas bör alla intresserade ges möjlighet att ansöka om tillstånd.

Det får ankomma på regeringen att, genom förhandlingar med sökande som kan anses lämpliga, utreda om en sådan uppgörelse kan träffas med någon av dem att koncession kan beviljas. Uppgörelsen ges formen av ett avtal mellan regeringen och företaget där företagets förpliktelser anges.

TV-utredningen diskuterar inte närmare hur valet av programföretag skall gå till.

Skälen för mitt förslag: Enligt 5 § första stycket radiolagen är det regeringen som beviljar tillstånd att sända radioprogram i rundradiosändningar från sändare här i landet. Detta gäller även för ett nytt programföretag som skall sända TV-program med reklam i ett rikstäckande tredje marknät. Med hänsyn till frågans vikt anser jag att regeringen, inför ett beslut om ett sådant tillstånd, bör bereda de i riksdagen representerade partierna tillfälle att avge synpunkter.

Även om bara ett företag kan få sändningstillstånd i den tredje TV-kanalen, bör alla som önskar komma i fråga ges möjlighet att anmäla sitt intresse. Jag avser därför att, så snart förevarande proposition har avlämnats till riksdagen, utfärda en inbjudan att ansöka om ett sådant tillstånd. I inbjudningen, som avses komma att utfärdas under förbehåll av att riksdagen i ifrågavarande delar beslutar i enlighet med regeringens förslag, anges de förutsättningar, krav och önskemål som bör gälla för sändningsverksamheten. Jag bedömer att det bör vara möjligt att fatta beslut före augusti månads utgång.

I det föregående har jag behandlat de villkor av olika slag som bör gälla för ett programföretag som får rätt att sända TV-program med reklam i ett rikstäckande tredje marknät. I fråga om vissa grundläggande krav, bl.a. de som gäller opartiskhet, saklighet och demokratiska värderingar i programverksamheten samt skyldigheten att sända genmälen och beriktiganden, kan det inte lämnas utrymme för olika ambitionsnivåer, utan alla som önskar erhålla sändningstillstånd måste vara beredda att uppfylla kraven. Många av de övriga villkoren är däremot av sådan art att de kan uppfyllas på olika sätt. Jag tänker t.ex. på villkor i fråga om befolkningstäckning, programsammansättning, den regionala förankringen och programföretagets ägarkrets. Företag som ansöker om tillstånd bör ange på vilket sätt de avser att uppfylla villkor av detta slag, bl.a. i form av preciserade åtaganden i fråga om vissa programtyper.

Efter det att ansökningstiden har löpt ut kan det tänkas att det finns flera sökande som i och för sig uppfyller rimliga krav, men att det bedöms som möjligt att, genom samverkan mellan olika sökande eller på annat sätt, få till stånd ett alternativ som tillgodoser kraven i högre grad än som anges i någon av ansökningarna. I ett sådant fall bör regeringen kunna ge tillstånd till en konstellation som inte finns med bland de sökande, eller på villkor som innebär mer långtgående åtaganden än som framgår av enskilda ansökningar.

Om ingen sökande är beredd att på ett rimligt sätt uppfylla angivna krav, och om det inte heller visar sig möjligt att genom fortsatta förhandlingar få fram ett godtagbart alternativ, behöver regeringen givetvis inte meddela något tillstånd.

Det programföretag som beviljas tillstånd skall sluta ett avtal med regeringen, av vilket de förpliktelser som företaget har åtagit sig framgår.

6.1 Inledning

En ny avtalsperiod

Nuvarande avtal mellan staten och Sveriges Radio bör som tidigare nämnts förlängas med ett halvår så att en ny avtalsperiod kan inledas den 1 januari 1993.

Den nya mediemiljön ställer stora krav på Sveriges Radio. Som jag tidigare har anfört kommer koncernen under överskådlig framtid att svara för huvuddelen av radio- och TV-utbudet i landet. Särskilt gäller detta den del av utbudet som uppfyller de ambitioner som har sammanfattats i public service-begreppet. Det är viktigt att de företag som får uppdraget ges goda möjligheter att förvalta det

Riksdagen bör redan nu — i god tid inför den nya avtalsperioden — ta ställning till de grundprinciper som skall gälla i fråga om Sveriges Radios uppdrag, ekonomiska förutsättningar, ägarförhållanden och företagsform samt organisation. Mera detaljerade förslag till bestämmelser och villkor för den nya avtalsperioden bör föreläggas riksdagen våren 1992.

Jag kommer att i de följande avsnitten redovisa mina förslag till riktlinjer men vill redan inledningsvis ange huvuddragen.

Uppdraget att sända radio- och TV-program i allmänhetens tjänst bör vara oförändrat. Givetvis måste Sveriges Radio anpassa sitt utbud till den utveckling som har skett och kommer att ske, men det finns inte anledning att förändra de nuvarande, allmänt hållna villkoren för public service-ansvaret. Inför ett nytt avtal bör emellertid reglerna på vissa områden göras något mindre detaljerade för att ge programföretagen större flexibilitet. För verksamheten bör Sveriges Radio disponera fyra rikstäckande sändarnät för ljudradio och två rikstäckande sändarnät för TV.

Beträffande de *ekonomiska villkoren* bör Sveriges Radio-koncernen för återstoden av innevarande avtalsperiod och kommande avtalsperiod kunna utgå från nuvarande medelstilleddning som en bas. Därtill bör ett reformtillskott om 600 milj. kr. tillföras verksamheten. Förstärkningen bör starta med 150 milj. kr. under år 1992, alltså redan under innevarande avtalsperiod. Under de tre första åren av kommande avtalsperiod bör ett lika stort belopp årligen tillföras verksamheten som reformmedel.

Medelstilleddningen skall liksom nu värdesäkras med utgångspunkt i ett index. En del av reformmedlen, 200 milj. kr., skall frigöras genom rationaliseringar som i första hand sammanhänger med organisatoriska förändringar. De medel som kan frigöras genom ytterligare rationaliseringar får utnyttjas inom verksamheten.

Nuvarande *företagsform* bör behållas. I princip bör också *ägarförhållandena* i Sveriges Radio AB bestå. Ägarsammansättningen kan dock inför en ny avtalsperiod komma att förändras då en minoritet av ägarna har aviserat sitt utträde.

Sveriges Radio-koncernens *organisation* bör ses över. Ansvarsfördelningen mellan moderbolag och dotterbolag är oklar.

Jag anser det vara mycket angeläget att den nuvarande Sveriges Radio-koncernen i en framtid får en sådan organisation att styrelserna — efter det att riksdag och regering via lagar, avtal och riksdagsbeslut om ekonomiska villkor har gett de grundläggande förutsättningarna för verksamheten — kan ta ansvar för att verksamheten blir effektiv och framgångsrik.

Rollfördelningen mellan företagen bör bli klarare än nu. Riksdagen bör ta ställning endast till huvuddragen i den struktur som bör uppnås. Den interna företagsorganisationen bör bestämmas av det enskilda bolaget.

Programverksamheten bör under en ny avtalsperiod handhas av tre företag, förutom av Utbildningsradion, av ett programbolag för ljudradio och ett för TV. Detta innebär att Lokalradion och Riksradion förs samman till ett ljudradioföretag. De tre bolagen bör ha egna avtal med staten som preciserar deras uppdrag som programföretag i allmänhetens tjänst. Dessa organisatoriska förändringar bör genomföras så att förutsättningar skapas för att förstärka den regionala och lokala radio- och TV-produktionen.

I den framtida mediemiljön är det viktigt att public service-verksamheten uppträder samlat och utnyttjar sin konkurrensförmåga maximalt. Programverksamheten bör därför organiseras i en koncern. Existensen av ett moderbolag underlättar att programverksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till staten och olika intressegrupper. Mot den anförda bakgrunden bör moderbolaget:

- inge anslagsframställning till regeringen och fördela av staten tilldelade medel,
- ansvara för fördelning och placering av sändningstid om programföretagen inte själva kan enas,
- ansvara för beredningsplanering, samt
- vara ett organ där koncerngemensamma frågor bereds.

Vidare bör dotterbolaget Radiotjänst i Kiruna AB handha avgiftsunderbörd och avgiftskontroll. Staten bör liksom nu även sluta avtal med moderbolaget och Radiotjänst.

Styrelserna i moderbolaget och de tre programbolagen bör vardera bestå av femton ledamöter. För samtliga bör gälla att regeringen utser ordförande och sex ledamöter. Ägarna utser fem ledamöter. Den verkställande direktören bör vara självskriven ledamot. Slutligen äger personalen rätt att utse två ledamöter jämte två suppleanter. En sådan ordning för utseende av styrelsernas ledamöter uppnås genom föreskrifter i bolagsordningarna.

Det är angeläget att Utbildningsradions styrelse liksom nu i stor utsträckning utses bland personer med kunskaper och erfarenheter från utbildningsvärlden.

Moderbolagets och programbolagens styrelser bör ha ett mer omfattande personsamband än vad som nu är fallet. Elva av moderbolagets ledamöter bör ingå i programbolagens styrelser, fyra i Sveriges Televisions, fyra i det sammanslagna ljudradiobolagets samt tre i Utbildningsradions styrelser. Av moderbolagets ledamöter är det då bara ordföranden, den verkställande direktören och personalrepresentanterna som inte ingår i något programbolags styrelse.

Övergångsperioden

Sveriges Radio-koncernen bör redan nu, under de knappa två år som återstår till dess att ett nytt avtal skall träffas, ges förutsättningar att förbereda detsamma. Bl.a. skall omfattande rationaliseringar som sammanhänger med organisatoriska förändringar preciseras.

Av denna anledning bör ändringar i styrelsernas sammansättning göras redan nu.

För att underlätta en sammanslagning av Lokalradion och Riksradion bör sålunda styrelserna i de båda bolagen få i stort sett samma personsammansättning.

För att förberedelsearbetet inför ett nytt avtal skall fungera väl bör redan under övergångsperioden moderbolagets och programföretagens styrelser ha ett personsamband av tidigare angivet slag.

Jag har för avsikt att ta kontakt med ägarna och de berörda företagen för att åstadkomma dessa förändringar när nya styrelser skall utses i avslutning till 1991 års bolagsstämma.

Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen att med nu anförda syften ta upp förhandlingar med ägarna och Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB om en överenskommelse angående förberedelser och framtagande av beslutsunderlag inför den nya avtalsperioden. Detta underlag bör tillställas regeringen i så god tid under hösten 1991 att det tillsammans med övriga aktuella utredningsbetänkanden kan ligga till grund för ett ställningstagande från riksdagen under våren 1992. I beslutsunderlaget bör bl.a. redovisas hur medelstillskottet planeras komma till användning, hur det angivna rationaliseringskravet skall uppnås, hur ägarkretsen kan förändras och nya ägare från olika delar av samhället kan föras in i organisationen m.m.

Riktlinjer

Sammanfattningsvis bör riktlinjerna för Sveriges Radio-koncernen inför en ny avtalsperiod vara följande. Uppdraget bör vara oförändrat. Nuvarande ägarförhållanden och företagsform förutsätts i huvudsak vara oförändrade. För verksamheten bör Sveriges Radio disponera fyra rikstäckande sändarnät för ljudradio och två rikstäckande sändarnät för TV.

Programverksamheten bör, förutom av Utbildningsradion, handhas av ett programbolag för TV och ett för ljudradio. Detta innebär att Lokalradion och Riksradion förs samman till ett ljudradioföretag. Moderbolaget i koncernen bör inge anslagsframställning till regeringen och fördela av staten tilldelade medel. Moderbolaget bör vidare ansvara för beredningsplanering samt fördelningen och placering av sändningstid om programföretagen inte själva kan enas. Moderbolaget bör även vara ett organ där koncerngemensamma frågor bereds. Vidare bör det finnas ett dotterbolag för avgiftsuppbörd och avgiftskontroll. Staten bör sluta avtal med samtliga dessa bolag. Styrelserna bör utses så att personsamband råder mellan moderbolag och resp. programföretag i enlighet med vad som tidigare anförts.

Jag övergår nu till att redovisa mina synpunkter beträffande ekonomiska förutsättningar m.m.

6.2 Förlängning av avtalen med Sveriges Radio-koncernen

Mitt förslag: Nuvarande avtal mellan staten och företagen inom Sveriges Radio-koncernen bör förlängas med sex månader intill utgången av år 1992. En ny avtalsperiod bör omfatta perioden 1 januari 1993 – 31 december 1998.

Skälen till mitt förslag: Nu gällande avtal mellan staten och Sveriges Radio-koncernen löper ut den 30 juni 1992. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag om att säga upp avtalen eftersom avtalen annars med automatik förlängs i tre år.

Eftersom Sveriges Radio-koncernens verksamhetsår numera sammanfaller med kalenderåren bör nuvarande avtal förlängas med sex månader. I fortsättningen kommer därmed avtalsperiodernas inledning och avslutning att vara anpassade till Sveriges Radios räkenskapsår. En ny avtalsperiod kan således inledas den 1 januari 1993. I likhet med vad som tidigare gällt för avtal med Sveriges Radio-koncernen anser jag att den nya avtalsperioden bör vara sex år.

Min bedömning: Sveriges Radios verksamhet bör även fortsättningsvis finansieras med medel som riksdagen anvisar från rundradiokontot. Medelstildelningen värdesäkras liksom nu med utgångspunkt i ett index. Med början år 1992 får Sveriges Radio en reformram om 150 milj.kr. per år i fyra års tid, sammanlagt 600 milj.kr. Rundradiokontots intäkter består huvudsakligen av TV-avgiftsmedel men kompletteras även med andra intäkter.

På Sveriges Radio ställs ett rationaliseringskrav om sammanlagt 200 milj.kr. under åren 1993 och 1994. De medel som friställs genom ytterligare rationaliseringar får behållas för reforminsatser.

Sveriges Radio: För att möta 1990-talets krav på radio och TV i allmänhetens tjänst fann Sveriges Radio AB vid sitt ställningstagande till den s.k. SR-studien, att koncernen behöver resursförstärkningar. En framräkning till 1989 års prisnivå av detta resurstillskott beräknas till 561 milj.kr. Om hänsyn även tas till effekterna av de omvärldsförändringar som skett sedan SR-studien gjordes behöver koncernen ytterligare medelstillskott. Den ökade konkurrensen medför högre priser på inköpta program och evenemang, högre personalkostnader samt ökade kostnader vid produktionsutläggningar. Vidare innebär det ägaransvar som tilldelats koncernen för fastighetsbeståndet ett ökat medelsbehov på ca 60 milj.kr. per år för att kunna förbättra underhållet. Dessa förändringar gör att koncernens medelsbehov för perioden fram till år 1995 kan beräknas öka med 785 milj.kr. per år i 1989 års prisläge. En treårsfördelning av resursbehovet, i stället för det ursprungliga femårsperspektivet, innebär ett resurstillskott på 262 milj.kr. för år 1992.

Sveriges Radio anför vidare att beslutsprocessen vad gäller medelstildelning och avgiftsnivå skulle kunna förenklas samtidigt som den bringas i överensstämmelse med syftet med den framtida statliga budgetprocessen och medge ett utvecklat och preciserat finansiellt samordningsansvar för företaget.

Två metoder föreslås. *Metod 1* innebär att riksdagen fattar beslut om endast rundradiorörelsens medelsbehov för en viss period, medan regeringen ges bemyndigande att fatta beslut om TV-avgiftens storlek. *Metod 2* innebär att riksdagen fattar beslut om endast TV-avgiftens storlek för en viss period och att intäkterna för uppbörden direkt tillfaller Sveriges Radio-koncernen. Regeringen skulle få ett bemyndigande att indexuppräkna TV-avgiften i mellanperioden.

Sveriges Radio förordar metod 2. Man anser att incitamenten till en mer rationell hantering av driften sannolikt skulle öka med detta alternativ. Koncernen skulle, oberoende av utvecklingen av antalet avgiftsbetalare, få klara sig med de intäkter som uppbördsverksamheten inbring-

ar. Sveriges Radio skulle även få ett fullständigt finansiellt ansvar för den samlade medelhanteringen.

Prop. 1990/91:149

Skälen till min bedömning: Jag erinrar inledningsvis om vad jag tidigare anfört om att reklam inte bör tillåtas i Sveriges Television och om den omprövning av finansieringsförutsättningarna som skall ske inför medelstilldelningen för år 1996.

Mot bakgrund av de diskussioner som förts inom radio- och TV-beredningen konstaterar jag att det råder ett brett samförstånd när det gäller att värna om Sveriges Radios ställning som ett oberoende public service-företag. Finansieringen bör utformas så att den inte hotar Sveriges Radios integritet. Företaget bör stå fritt från kommersiella, politiska eller andra organisationsintressen. De ekonomiska förutsättningarna för Sveriges Radios verksamhet bör därför nu läggas fast så att framförhållning och planering underlättas. I likhet med vad som nu gäller bör medelstilldelningen värdesäkras genom ett index. Jag utgår från att man i förberedelsearbetet inför den nya avtalsperioden kommer att behandla frågan om de i indexet ingående komponenterna är väl avvägda och motsvarar kostnaderna för verksamheten även när den kommer att innefatta ersättning för programinsamling och utsändning.

För att ge Sveriges Radio goda planeringsförutsättningar är det viktigt att nu ange vilka resurstillskott resp. rationaliseringskrav som koncernen har att räkna med inför den nya avtalsperioden. Enligt min mening bör Sveriges Radios medelstilldelning ökas med 150 milj.kr. per år fr.o.m. år 1992 till t.o.m. år 1995, vilket motsvarar en sammanlagd reformram om 600 milj.kr. i nu aktuellt prisläge. Med denna förstärkning av Sveriges Radios resurser ges förutsättningar för ett varierat programutbud av hög kvalitet även i den nya mediasituationen. Rationaliseringskravet på vardera 100 milj.kr. för år 1993 resp 1994, eller totalt 200 milj.kr., utgör en del av finansieringen av nyss nämnda reformmedel. Enligt min mening bör de medel som friställs genom rationaliseringar i övrigt inom Sveriges Radio-koncernen få behållas för ytterligare reforminsatser.

Programföretagen bör genom de medel som ställs till förfogande i större utsträckning än nu ges möjligheter att väga olika slags kostnader mot varandra. Det kan exempelvis röra sig om produktionskostnader i förhållande till programinsamlings- och utsändningskostnader eller kostnader för lokaler. Det bör inte förekomma att i sig kostnadskrävande resurser av programföretagen upplevs som fria resurser. Från programföretagens synpunkt är exempelvis i dagsläget utsändningen av ett program en tjänst som inte medför någon utgift. Enligt min mening bör i så stor utsträckning som möjligt organisationsformer och rutiner utformas så att de verksamhetsansvariga sporras till ett effektivare resursutnyttjande. Jag återkommer senare till några riktlinjer inom detta område när det gäller en ny finansieringsordning för sändarnät (se avsnitt 7.2).

Genom den föreslagna resursanvisningsmodellen till Sveriges Radio bibehåller staten, i likhet med nu, sitt ansvar för att tillförsäkra företaget

tillräckliga medel för att uppfylla de högt ställda krav som gäller. Den andra sidan av detta ansvar är frågan om intäkter till rundradiokontot. Som jag tidigare har nämnt kommer den huvudsakliga delen av kontots intäkter under överskådlig tid att komma från TV-avgiftsmedel. Därutöver kan resurser tillföras kontot genom koncessionsavgifter från en marksänd reklam-TV-kanal. På sikt kan det också bli fråga om att medel som frigörs i samband med en förändring av sändarnätets finansiering kan tillföras. I fråga om koncessionsavgifter och ny finansieringsordning för sändarnätet vill jag nämna att jag har för avsikt att senare återkomma till regeringen med närmare förslag så snart bl.a. utredningsunderlag kommer att föreligga. Beslutsprocessen vad gäller medelstildelning och avgiftsnivå bör alltså inte förändras.

Inför den nya avtalsperioden anser jag att Sveriges Radio bör ges ett ökat ansvar för sina byggnadsinvesteringar. De medel som hittills använts för att täcka kapitalkostnader för vissa byggnadsinvesteringar enligt en investeringsplan som fastställdes år 1986 bör inte längre anges i en särskild post. Jag utgår från att Sveriges Radio i sitt beslutsunderlag kommer att redovisa hur en övergång kan ske till en modell där medelsanvisningen till Sveriges Radio-företagen sker samlat.

Jag återkommer i avsnittet om medelsberäkningar m.m. till mina förslag i fråga om TV-avgiftens storlek under åren 1991 och 1992.

6.4 Sveriges Radios möjligheter till sponsring av program

Mitt förslag: Frågor om sändning av sponsrade program bör regleras i avtalen mellan staten och vart och ett av programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen. Eftersom företagens sändningar inte skall finansieras med reklam, bör huvudprincipen vara att företagen inte heller skall träffa uppgörelser med sponsorer om finansiering av program.

För Sveriges Television bör dock införas en rätt att träffa uppgörelser om sponsring i fråga om program, där sändningen gäller en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som anordnas av någon annan än programföretaget. För sportevenemang gäller detta dock endast om evenemanget är av större svenskt eller internationellt intresse.

Samma krav som bör ställas på ett reklamfinansierat TV-företag i fråga om sändning av sponsrade program bör ställas på programföretagen inom Sveriges Radio.

Rapporten om sponsring: Förslagen i rapporten (Ds 1989:65) Sponsring m.m. av Sveriges Radios program har redovisats tidigare (se avsnitt 4.9.2).

Utredaren redovisar två alternativ för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen när det gäller att sända sponsrade program. För att Sveriges Radio-företagen skall kunna delta i det europeiska program-samarbetet krävs som minimum en anpassning av nuvarande regelverk.

Alternativ 1 innebär att nuvarande tillämpning av förbudet mot extern finansiering också bekräftas formellt. Avtal om sponsring av program får i princip inte träffas av programföretagen. Beträffande utländska program som helt eller delvis sponsrats föreslås bestämmelser som medger en anpassning till Europarådskonventionen om gränsöverskridande TV.

Alternativ 2 innebär att sponsring av program i begränsad omfattning medges. Programföretagen ges rätt att träffa sponsringsöverenskomelser när det gäller sport- och kulturprogram, men inte för program inom områden som nyheter, samhällsfrågor och religiös förkunnelse samt program som vänder sig till barn och språkliga minoriteter. Som sponsorer bör inte tillåtas företag som sysslar med tillverkning/försäljning av alkoholdrycker, tobaksvaror eller läkemedel.

Utredaren förordar alternativ 2.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer med utredaren om att nuvarande regelverk bör ändras och anpassas efter vad som gäller i andra länder. De problem som kan uppstå vid sponsorfinansiering med risker för programföretagens integritet och självständighet tas upp av flera instanser. Andra förordar att ett mindre restriktivt system etableras.

Sveriges Radio anför att den föränderliga situationen visar att lagar och avtal bör anpassas till den utveckling som ägt rum. En anpassning måste vidare göras till kraven i Europarådskonventionen. Sveriges Radio förordar därför alternativ 1. För Sveriges Televisions del bör emellertid ett principiellt sponsringsförbud förses med flera undantag än de två som anges i rapporten. Sveriges Radio betonar att ett strikt regelverk gör det möjligt att upprätthålla allmänhetens tilltro till företagets förmåga att hävda det programmässiga och journalistiska oberoendet.

Skälen till mitt förslag: Det har blivit vanligt med sponsring i TV-sammanhang, inte minst vid stora internationella sportevenemang. För att Sveriges Television skall ha förutsättningar att i framtiden kunna sända sådana arrangemang när de äger rum i Sverige eller i utlandet kan sponsring bli en nödvändighet.

Sponsringsmöjligheterna får emellertid inte styra Sveriges Televisions utbud till tittarna. När det exempelvis gäller sportområdet är det enligt min mening viktigt att man som ett företag i allmänhetens tjänst strävar efter en bred täckning av olika idrottsgrenar och sportevenemang. Att olika evenemang i sponsorsammanhang har varierande attraktionskraft bör inte innebära någon skillnad. Jag utgår därför från att programföretagets bevakning av sportevenemang och jämförbara sammankomster eller tillställningar i huvudsak skall finansieras av programbolaget självt.

Mot denna bakgrund anser jag att Sveriges Television bör ges möjligheter till programfinansiering genom sponsring för sändningar från vis-

sa evenemang som arrangeras av någon annan än programföretaget. På detta område ges därmed företaget liknande möjligheter som sina utländska motsvarigheter. Villkoret att evenemang skall arrangeras av någon annan än programföretaget utesluter givetvis inte att Sveriges Television kan göra vissa tekniska föranstaltningar för att underlätta sändningen utan att TV-företaget därmed anses få någon arrangörroll.

Mitt förslag innebär bl.a. att Sveriges Television i undantagsfall för t.ex. sportevenemang av större svenskt eller internationellt intresse bör kunna träffa uppgörelser med sponsorer om finansiering av program. Det kan exempelvis röra sig om olympiska spel, internationella eller svenska mästerskap samt deltävlingar i internationella cuper eller serier, eller evenemang av motsvarande betydelse.

7.1 Inledning

Mina förslag i det föregående innebär att förutsättningarna för TV-verksamhet i Sverige förändras i väsentliga avseenden. För första gången kommer ett programföretag som är fristående från Sveriges Radio-koncernen att få ansvar för sändningar som når hela folket.

Tillkomsten av ett nytt programföretag får konsekvenser för huvudmannaskap och finansieringssätt i fråga om sändarnätet för rundradion. Även myndighetsstrukturen inom rundradioområdet påverkas.

Det finns också anledning att undersöka förutsättningarna för utökade sändningar, i första hand av ljudradio, men på längre sikt även av television.

I dessa frågor föreligger inga förslag. Jag anser emellertid att det nu är angeläget att snabbt ta fram underlag för politiska beslut. För riksdagens information vill jag redovisa min syn på dessa frågor.

7.2 Sändarnätet för rundradio

Min bedömning: En särskild utredning bör tillkallas för att inför den kommande propositionen våren 1992 om ett nytt avtal för Sveriges Radio förbereda en omorganisation av verksamheten med programinsamling och programutsändning för Sveriges Radio och det nya reklam-TV-företaget. En förutsättning bör vara att verksamheten drivs av staten i en organisation som är avgränsad från televerket.

TV-utredningens bedömning: Sändarnäten för marksänd TV bör vara tekniskt sammanhållna även om ett nytt, fristående TV-företag skulle få hand om reklam-TV-sändningarna. Näten bör även i fortsättningen ägas av staten, medan varje sändarföretag betalar för den sändarkapacitet som det använder. Lämpliga former för samverkan mellan Sveriges Radio-koncernen, reklam-TV-företaget och televerket bör övervägas.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har endast berörts av ett fåtal remissinstanser, vilka i stort instämmer med utredningen.

Bakgrund: Televerket har alltsedan rundradion började byggas ut i Sverige på 1920-talet på statens uppdrag svarat för distributionen till allmänheten av Sveriges Radios (tidigare Radiotjänsts) program. Televerket har ett sändarnät för ljudradio och TV som omfattar sändare för kortvåg, mellanvåg och långvåg samt 55 större sändarstationer och ca 600 mindre stationer (slavsändare) för FM och TV. Ett särskilt radiolänknät finns upphyggt för programmatningen från resp. programkontroll inom

Sveriges Radios sändarföretag ut till sändarna. Befolkningstäckningen ligger mycket nära 100 %. En viss, relativt blygsam utbyggnad av mindre stationer sker dock fortfarande.

För programinsamling, dvs. överföring av program och programinslag mellan Sveriges Radio-koncernens produktionsplatser samt ljud- och bildöverföringar till och från utlandet, utnyttjas såväl rundradios särskilda radiolänknät som det allmänna telenätet, flyttbar radiolänkutrustning och flyttbara markstationer för satellitförbindelser.

Särskilda beredskapsförberedelser har gjorts för att begränsade utsändningar skall kunna upprätthållas i en krigssituation.

Kostnaderna för programinsamling och utsändning av Sveriges Radios program finansieras genom att televerket från rundradiokontot erhåller en av riksdagen beslutad medelstillelning. Medlen är beräknade på grundval av televerkets självkostnad. Något vinstpålägg förekommer inte. Investeringsmedlen avser främst återinvesteringar, t.ex. utbyte av äldre sändaranläggningar. Den medelstillelning som avser investeringar är beräknad för att täcka hela investeringskostnaden för det aktuella året (omedelbar avskrivning).

Rundradioverksamheten ingår organisatoriskt som en del av Televerket Radio. Anläggningar och personella resurser är samordnade med annan verksamhet inom televerket. Vid sidan av rundradiosändningarna sker uthyrning av ledig kapacitet för slutna sändningar, uthyrning till andra delar inom televerket, m.m. Sådana uthyrningsintäkter minskar behovet av medel från rundradiokontot.

Regeringen har i prop. 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt föreslagit att en förändrad associationsform för televerket skall införas. Alternativen är aktiebolag eller en utvecklad affärsverksform. Frågan om vilken associationsform som skall väljas skall prövas skyndsamt med inriktning på att televerket skall kunna ha en ny associationsform redan den 1 juli 1992. I propositionen föreslås också att televerkets avkastningskrav och utdelningskrav skärps.

När ett nytt programföretag skall börja sända TV i Sverige behöver frågor om huvudmannaskap och finansiering av sändarnätet övervägas.

Till radio- och TV-beredningen har televerket och Sveriges Radio gemensamt framfört ett förslag om att bilda ett aktiebolag för sändarnäten. Förslaget är bara en skiss men kan på grundval av nu kända uppgifter beskrivas på följande sätt.

Bolaget bör ägas av televerket samt Sveriges Radio och övriga TV-företag. Nuvarande direkta medelsanvisning till televerket av TV-avgiftsmedel upphör. Motsvarande medel ställs till Sveriges Radios förfogande för köp av sändningstjänster. Härigenom uppnås en affärsmässig relation mellan sändarnätsbolaget och användarna. De sistnämnda inflytande garanterar en prispress. När det separata sändarnätsbolaget bildas överförs utrustning och anläggningar till det nya bolaget från televerket i utbyte mot aktier. Sveriges Radio och andra TV-företag får köpa aktier i det nya sändarnätsbolaget. Några ekonomiska beräkningar har ännu inte redovisats.

Enligt televerket bör det vara möjligt att avgränsa sändarnäten från resten av verket.

Skälen för min bedömning: Med tanke på de stora hasinvesteringarna i länkförbindelser, sändarmaster och byggnader är det nödvändigt att sändarutrustningen för nya programföretag kan inordnas i befintliga anläggningar.

En förutsättning för att ett programföretag med rätt att bedriva rikstäckande rundradiosändningar från marksändare skall kunna utnyttja sin rätt är att det får tillgång till det befintliga sändarnätet. Den som är huvudman för nätet måste därför ställa det till förfogande för alla sändningsberättigade på likvärdiga villkor.

I fråga om en leverantör av utsändningstjänster i rikstäckande marknät kan prisbildningen inte ske genom konkurrens. Detta begränsar möjligheten att ange ett marknadspris. Effektiviteten i verksamheten och därmed lägsta möjliga kostnad för programföretagen måste därför säkerställas med andra medel.

När det däremot gäller programinsamling, dvs. transport av program från olika produktionsplatser till programföretagets centrala avvecklingspunkt har programföretagen alternativ till att utnyttja det särskilda förbindelsenät som är upprättat för rundradioverksamheten. Möjligheterna till marknadsprisbildning är därför större.

Enligt min mening bör den organisation för programdistribution och programinsamling för rundradio, som har byggts upp med avgiftsmedel och som för närvarande förvaltas av televerket för statens räkning, bilda en från televerket avgränsad organisation när televerket får ändrad associationsform. Skälet är de särskilda förutsättningar som gäller för sändningsverksamheten.

Distributionen av rundradiosändningar bör i princip bedrivas på självkostnadsbas och kan därmed inte vara vinstgivande. Alla programföretag som har rätt att bedriva programverksamhet bör också ha rätt att använda anläggningarna, och de bör ha prioritet i förhållande till annat utnyttjande enligt nu gällande principer. Jag anser inte att det är lämpligt att en verksamhet för vilken dessa särskilda förutsättningar gäller bedrivs inom samma organisation som en rent affärsinriktad verksamhet. Anläggningar och personal för programdistribution och programinsamling för rundradio bör därför samlas hos en särskild huvudman, vid sidan av televerket.

På en sådan huvudman bör man ställa kraven att den skall vara oberoende såväl i förhållande till olika programföretag som till andra nyttjare. Eftersom distributionstjänsterna i princip skall tillhandahållas till självkostnadspris bör det inte finnas något vinstintresse i verksamheten.

Det skissartade förslag av televerket och Sveriges Radio som jag har redogjort för uppfyller inte helt dessa krav. Televerket torde i framtiden ha affärsmässiga relationer med huvudmannen för sändarnätet, t.ex. genom att verket hyr utrymmen i sändarstationerna. Det är därför inte lämpligt att televerket ingår som ägare av den nya näthuvudmannen.

Det skulle i och för sig vara tänkbart att verksamheten bedrevs gemensamt av de sändningsberättigade programföretagen. I en sådan konstruktion skulle ägarna ha ett intresse av att verksamheten bedrevs rationellt så att programföretagens kostnader blev de lägsta möjliga. Det finns emellertid starka skäl emot en lösning av detta slag. Det synes vara svårt att finna en konstruktion som leder till en rimlig avvägning mellan de olika programföretagens inflytande. Förändringar bland programföretagen, t.ex. genom att det tillkommer ytterligare ett sådant företag eller genom att ett programföretag ersätts av ett annat vid koncessionstidens slut, skulle också behöva leda till förändringar i ägandet.

Den avgörande invändningen mot en modell enligt de skisserade riktlinjerna är emellertid att staten enligt min mening inte bör avhända sig äganderätten till sändarnätet. Sändarnätet för rundradio är en del av samhällets grundläggande infrastruktur. Såväl beredskapshänsyn som andra skäl gör det angeläget att behålla nätet i statlig ägo.

På grund av det anförda anser jag att anläggningar och personal för programinsamling och programutsändning för rundradio bör föras till ett av staten helägt aktiebolag eller till en organisation med annan lämplig associationsform.

Inför en omorganisation behöver också en rad praktiska frågor klaras ut.

Enligt vad som uppgivits från televerket bör det vara möjligt att avgränsa sändarnäten från övrig verksamhet inom televerket. Ett skiljande av de båda organisationerna kräver ytterligare preciseringar.

I samband med att det tillkommer ett programföretag utanför Sveriges Radio måste de ekonomiska relationerna mellan programföretagen och sändarnätet förändras. Den nuvarande modellen med finansiering genom medelsanvisning från rundradiokontot kan inte tillämpas när ytterligare ett företag skall utnyttja anläggningarna. I stället bör varje programföretag erlägga en hyra som motsvarar de utnyttjade tjänsterna. Medelsanvisningen från rundradiokontot till Sveriges Radio får då givetvis ökas med ett belopp som motsvarar hyreskostnaderna. Fortsatta investeringar får finansieras genom upplåning, varvid hyreskostnaderna givetvis får anpassas så att kapitalkostnaderna täcks.

Investeringarna i sändarnät har hittills avskrivits direkt. Detta kommer att bli omöjligt i framtiden. Övergångslösningar bör utvecklas som gör det möjligt att fördela kapitalkostnaderna rättvist mellan Sveriges Radio-koncernen och det nya reklam-TV-företaget.

Villkoren för den nya verksamheten måste också anges. I enlighet med vad jag anfört bör följande riktlinjer gälla.

- Sändarnätet skall vara tillgängligt för alla programföretag med tillstånd att bedriva rundradiosändningar enligt 5 § radiolagen.

- Varje programföretag skall betala hyra för sin användning av distributionstjänster. Hyran skall grundas på den kapacitet som varje programföretag utnyttjar. I övrigt skall villkoren för olika programföretag vara likvärdiga.

- Programföretagen bör kunna hyra programinsamlingstjänster till marknadsmässiga priser, under förutsättning att verksamheten täcker sina egna kostnader. Under samma förutsättning bör kapacitet i sändarnäten kunna hyras ut till utomstående. Överskott skall användas för att sänka programföretagens kostnader för distributionstjänster.

- Omorganisationen bör vara samordnad med att televerket övergår till en ny associationsform. Enligt förslagen i prop. 1990/91:87 inriktas arbetet mot att detta skall kunna ske fr.o.m. den 1 juli 1992.

En särskild utredning bör tillkallas för att förbereda en omorganisation enligt vad jag anförde. Utredningsarbetet bör bedrivas i kontakt med det arbete som syftar till att förändra televerkets organisation och på ett sådant sätt att de förslag som kräver riksdagens medverkan skall kunna läggas fram i en proposition våren 1992.

Under tiden fram till dess att den nya finansieringsformen kan införas bör den del av verksamheten som avser Sveriges Radio-koncernen finansieras på nuvarande sätt.

Innan den nya sändarnätsorganisationen har trätt i funktion får den ersättning som det nya reklam-TV-företaget skall erlägga för sändningstjänster regleras i avtal mellan företaget och televerket. Jag utgår från att ersättningen, i likhet med vad som gäller för den verksamhet som finansieras med medelsanvisning från rundradiokontot, kommer att baseras på televerkets självkostnader, utgående från en marknadsmässig värdering av anläggningstillgångarna.

7.3 Myndighetsuppgifterna på radio- och TV-området samordnas

Min bedömning: Myndighetsstrukturen på radio- och TV-området bör ses över med syfte att få till stånd en gemensam organisation för myndighetsuppgifter i fråga om radio- och TV-sändningar till allmänheten. Översynen bör omfatta dels radionämndens, kabelnämndens och närradionämndens verksamhetsområden, dels ansvaret för nya former av radio- och TV-sändningar till allmänheten.

Skälen för min bedömning: För närvarande har flera olika myndigheter uppgifter inom radio- och TV-området. *Radionämnden* granskar om Sveriges Radio-koncernens sändningar står i överensstämmelse med föreskrifterna i radiolagen och programföretagens avtal med staten. *Närradionämnden* har till uppgift att pröva frågor om närradio och att öva tillsyn över närradioverksamheten. *Kabelnämnden* prövar frågor om lokala kabelsändningar och har tillsyn över verksamheten med lokala kabelsändningar. *Taltidningsnämnden* beslutar om tillstånd att sända radiotidningar och fördelar statsbidrag till verksamheten.

Frekvensförvaltningen inom televerket svarar för frekvensplanering, tillståndsgivning för radiosändare och för tillsyn inom sitt område. En särskild utredare (K 1990:2) har till uppgift att bl.a. föreslå en ändrad organisation för frekvensförvaltningen.

Statskontoret redovisade år 1988 en rapport (1988:23) Översyn av små myndigheter - en förstudie. Där föreslogs att man skulle pröva förutsättningarna för en långtgående organisatorisk samordning av "ljud- och bild-myndigheterna", dvs. statens biografbyrå, arkivet för ljud och bild, radionämnden, kabelnämnden och närradionämnden. Motivet för statskontorets förslag var ökad administrativ effektivitet, inte några överväganden i fråga om de olika myndigheternas uppgifter.

Om riksdagen antar förslagen i förevarande proposition kommer ett nytt programföretag på TV-området att inleda sändningar. Detta företag kommer att få möjlighet att sända betalda annonser. Detta får till följd att radionämndens uppgifter förändras i två avseenden. Dels kommer nämnden att få granska ytterligare ett programföretag, dels kommer den att få granska annonsernas förenlighet med den föreslagna lagstiftningen. Vid min medelsberäkning för nämnden har jag tagit hänsyn till de utökade uppgifterna.

Under de närmaste åren räknar jag med att det successivt kommer att ske ytterligare förändringar inom radio- och TV-området i Sverige.

Närradioutredningen (1988:7) har i betänkandet (SOU 1990:70) Lokalt ledd närradio lagt fram förslag om olika förändringar i regelsystemet för närradion. Bl.a. föreslår utredningen att besluten i sändningstidsärenden skall decentraliseras. Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen avslutats.

Jag har vidare erfarit att radiolagsutredningen (1985:5) inom kort kommer att lägga fram förslag till lagstiftning om sändningar till satellit samt till ny kabelsändningslagstiftning. Utredningens förslag syftar bl.a. till att göra det möjligt för Sverige att tillträda den europeiska konventionen om gränsöverskridande television.

Den utredning av de tekniska förutsättningarna för utökade sändningar av ljudradio och television som jag behandlar i det följande syftar till att klarlägga möjligheterna att bereda utrymme för radio- och TV-sändningar av andra slag än de som kan inrymmas i dagens regelverk.

Om det tillkommer nya sorters radio- eller TV-sändningar, eller om förutsättningarna för nuvarande verksamheter förändras, påverkas givetvis arbetsförutsättningarna för myndigheterna inom området. Nya verksamheter kan ge upphov till nya arbetsuppgifter, samtidigt som en förändring av regleringen kan leda till att befintliga uppgifter blir mindre framträdande. Fördelarna med en gemensam organisation, i stället för den nuvarande, där flera olika små myndigheter har hand om var sitt slag av sändningar, framstår allt tydligare.

Jag anser mot denna bakgrund att tiden nu är mogen att inleda en översyn av organisationen för planering, tillståndsgivning och tillsyn i fråga om radio- och TV-sändningar som riktar sig till allmänheten.

Jag har för avsikt att i annat sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga, men jag vill för riksdagens information nu ange hur jag ser på några av förutsättningarna för översynen.

Syftet med översynen bör vara att få till stånd en gemensam organisation för myndighetsuppgifter dels inom de verksamhetsområden som radionämnden, närradionämnden och kabelnämnden nu ansvarar för, dels för radio- och TV-sändningar till allmänheten som inte förekommer i dag eller för vilka det i dag inte finns någon reglering. Översynen bör däremot inte omfatta taltidningsnämndens verksamhet, för vilken en fortsatt anknytning till presstödsnämnden framstår som mest naturlig.

När det gäller frekvensfrågor bör en utgångspunkt för översynen vara att en särskild myndighet skall ha det övergripande ansvaret för frekvensförvaltningen. Detta innefattar även frekvenstilldelning inom rundradions område. Däremot kan avvägningar beträffande utnyttjande av tillgängliga frekvenser för rundradioändamål bli en uppgift för den myndighet som i övrigt har ansvar för frågor om olika former av rundradio.

7.4 De tekniska förutsättningarna för utökade sändningar av ljudradio och television utreds

Min bedömning: En utredning bör tillkallas för att i en första etapp ta fram ett tekniskt underlag i fråga om möjligheterna till ytterligare ljudradiosändningar. Därefter bör utredningsarbetet fortsätta under parlamentarisk medverkan.

Under en andra etapp av det tekniska utredningsarbetet bör förutsättningarna i fråga om TV-distribution belysas.

Skälen för min bedömning: Mitt förslag i TV-reklamfrågan innebär att ytterligare en rikstäckande TV-kanal inrättas. Därmed kommer en del av det outnyttjade frekvensutrymmet för TV-sändningar att tas i anspråk. Det finns emellertid fortfarande tillgång till frekvenser för ytterligare marksänd TV.

Det förekommer sedan flera år en diskussion om lokal eller regional etersänd TV. Vissa förslagsställare har i första hand tänkt sig sändningar som motsvarar nuvarande egensändningar i lokala kabelnät, andra synes snarare önska någon form av lokalt eller regionalt avgränsade kommersiella sändningar. Någon närmare precisering av vilka villkor som skulle gälla för verksamheten har inte gjorts.

På ljudradions område föreligger, som jag nämnt, ett betänkande av närradioutredningen (U 1988:7). I betänkandet (SOU 1990:70) Lokalt ledd närradio föreslår utredningen vissa förändringar i förutsättningarna för närradion. Förslagen utgår från att närradion skall ha kvar sin karaktär av föreningsradio. Frågan om närradions finansiering berörs inte.

I den allmänna debatten har det emellertid under senare tid framförts förslag om att det skall bli möjligt att sända lokalt avgränsade ljudradiosändningar utanför Sveriges Radio-koncernen och vid sidan av det regelverk som gäller för närradion. Det som förslagsställarna har haft i tankarna är sändningar som skulle få bedrivas också av andra än organisationer som kan få sändningstillstånd enligt närradiolagen och som skulle få finansieras med reklam.

En orsak till att det hittills inte har varit realistiskt att överväga sändningar av detta slag är bristen på tillgängliga sändningsfrekvenser för ljudradio. I varje fall i storstadsområdena är de tillgängliga frekvenserna inom FM-bandet helt eller i det närmaste fullbelagda.

Om några år kommer emellertid ett nytt frekvensband, 104 - 108 MHz, att bli tillgängligt för rundradiosändningar av ljudradio. Detta band har planerats så att det skall bli möjligt att etablera ett kommunuppdelat nät av sändare. Något beslut om hur detta sändarnät skall användas har emellertid inte fattats.

Enligt min mening finns det anledning att se positivt på önskemålen att etablera nya former av sändningar till allmänheten, i första hand inom ljudradians område. Sådana sändningar skulle kunna ge ett tillskott till yttrandemöjligheterna och fylla behov som i dag varken tillgodoses av Sveriges Radio-koncernens lokalradio eller närradion. I samband med ett beslut som gör det möjligt att etablera sådana sändningar är det nödvändigt att ta ställning till en rad olika frågor, bl.a. i fråga om rätten att bedriva sändningsverksamhet, den geografiska omfattningen och vilka regler som skall gälla för innehållet. En annan viktig fråga i sammanhanget är givetvis förhållandet mellan närradioverksamheten och andra former av lokala ljudradiosändningar.

Innan dessa frågor, som väsentligen är av politisk karaktär, kan avgöras, är det emellertid nödvändigt att de tekniska förutsättningarna ges en noggrann belysning. Det behöver klargöras vilka möjligheter det finns att, inom ramen för de sändningsfrekvenser för rundradio som är eller kommer att bli tillgängliga i Sverige, inrymma ett större antal programtjänster än som är möjligt med den teknik och de planeringsnormer som nu tillämpas.

Det som jag i första hand har i tankarna är den teknik för digital överföring av ljudradioprogram som för närvarande håller på att utvecklas. Med digital sändningsteknik utnyttjas frekvenstillgångarna mycket mer effektivt än för närvarande. Under vissa förutsättningar skulle antalet överförda programkanaler kunna tiofaldigas. Ljudkvaliteten blir dessutom bättre.

Enligt vad jag erfarit är utvecklingsarbetet så långt framskridet att provsändningar i större omfattning kan starta inom något år, medan reguljära sändningar skulle kunna inledas i mitten av 1990-talet. I en skrivelse till regeringen har Sveriges Radio AB föreslagit att frekvensbandet 104 - 108 MHz reserveras för digital ljudradio och att inga sändningstillstånd för analoga FM-sändningar beviljas i detta frekvensband förrän frågan i sin helhet är avgjord.

För mottagning av radioprogram som sänds med digital teknik krävs nya radiomottagare.

Ett klarläggande av de tekniska förutsättningarna bör mot denna bakgrund också omfatta kostnaderna i sändnings- och mottagningsledet samt den tid som en övergång skulle ta.

Som ett alternativ till byte av sändningsteknik bör också belysas vilka möjligheter som finns att genom ändrade planeringsnormer förbättra frekvensekonomin med nuvarande sändningsteknik, samt kostnader och tidsåtgång för en sådan förändring.

Genomgången av tekniska och ekonomiska förutsättningar bör göras i perspektivet av satellitteknikens troliga utveckling. För närvarande pågår planeringen inför en internationell konferens år 1992, då man bl.a. skall diskutera möjligheten att använda lägre frekvenser för satellitsänd ljudradio. Satellitsändningar på lägre frekvenser än de som i dag används för TV- och ljudradiosändningar skulle möjliggöra rörlig mottagning.

Under den senaste tiden har det även rapporterats om framsteg i försöken att utveckla digitala sändningssystem för TV-sändningar av hög kvalitet, s.k. högupplösnings-TV (HDTV). Genom att ett digitalt system kan utnyttja frekvensutrymmet mer effektivt skulle digitala HDTV-sändningar kunna sändas över marknätet. Ett digitalt system skulle också kunna möjliggöra ett större antal TV-kanaler än vad som med dagens system kan inrymmas inom nuvarande frekvenstilldelning.

Enligt de bedömningar som görs nu torde det emellertid kunna bli aktuellt med regulära TV-sändningar med digital teknik från marksändare tidigast i slutet av 1990-talet, dvs. efter den avtalstid för Sveriges Radio och det nya TV-företaget som nu diskuteras. En eventuell övergång till ny teknik, och de konsekvenser som den skulle föra med sig måste dock givetvis diskuteras lång tid i förväg.

Jag avser att inom kort återkomma till regeringen med förslag om en utredning av de tekniska förutsättningarna för utökade sändningar av ljudradio och television. Min avsikt är att utredningsarbetet i en första etapp skall behandla frågor om ljudradiosändningar i enlighet med vad jag anfört. Jag räknar med att ett tekniskt underlag skall kunna föreligga i slutet av innevarande år, och att utredningsarbetet då bör drivas vidare under parlamentarisk medverkan.

Under en andra etapp av det tekniska utredningsarbetet bör förutsättningarna i fråga om TV-distribution belysas.

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91: 100 bil. 10 s. 347 f.) har jag anmält att jag avsåg att återkomma till regeringen med en särskild proposition om radio- och TV-frågor. Förslag till medelstildelning för den avgiftsfinansierade verksamheten för år 1992 avseende Sveriges Radio och televerket och för budgetåret 1991/92 avseende radionämnden samt förslag om TV-avgiftens storlek kan nu föreläggas riksdagen.

8.1 Allmänna riktlinjer för rundradiorörelsen, ansvarsfördelning och finansiering

De nuvarande riktlinjerna för *Sveriges Radios* verksamhet lades fast av riksdagen år 1978 (prop. 1977/78:91, KrU 24, rskr. 337) samt ändrades och kompletterades genom beslut av riksdagen år 1986 (prop. 1985/86:99, KrU 21, rskr. 343) samt i vissa avseenden även år 1989 (prop. 1988/89:18, KrU 9, rskr. 97).

Verksamheten regleras främst genom radiolagen (1966:755), radioansvarighetslagen (1966:756), förordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen (1966:756) och förordningen (1988:339) med instruktion för radionämnden. Av betydelse i sammanhanget är också lagen (1989:41) och förordningen (1989:46) om TV-avgift.

Sändningsrätt enligt radiolagen har de fyra programföretagen Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Närmare bestämmelser om rättigheter och skyldigheter beträffande sändningsrätt och programverksamhet finns i de avtal som träffades mellan staten och programföretagen i juni 1986. I avtal som samtidigt träffades mellan staten och Sveriges Radio AB regleras dels detta bolags uppgifter som moderbolag i en koncern i vilken bl.a. de nämnda programföretagen ingår, dels koncernens verksamhet under krig eller vid krigsfara. Samtliga avtal omfattar perioden t.o.m. den 30 juni 1992.

Radionämnden övervakar genom efterhandsgranskning att programföretagen iakttar bestämmelserna i radiolag och avtal.

Televerket svarar för programdistribution och programinsamling samt uppförande av anläggningar för rundradions behov.

Sveriges Radio-koncernen utgör tillsammans med radionämnden och televerkets rundradioverksamhet den s.k. rundradiorörelsen.

Sveriges Radio-koncernens drifts- och investeringskostnader finansieras huvudsakligen med TV-avgifter. Även de utgifter televerket har för investeringar och för distribution och insamling av Sveriges Radio-koncernens program finansieras i huvudsak på detta sätt. Medel för programverksamheten för utlandet och distributionen av dess program anvisas dock över statsbudgeten under anslaget Sveriges Riksradios programverksamhet för utlandet under utrikesdepartementets huvudtitel. Medelsanvisningarna för Sveriges Radio-koncernen och televerket avser kalenderår.

Också radionämndens verksamhet finansieras med TV-avgifter.

Televerkets investeringar avseende televisions- och ljudradioanläggningar avskrivs direkt i sin helhet.

För TV-avgiftsuppbörden och avgiftskontrollen ansvarar Radiotjänst i Kiruna AB, ett dotterbolag i Sveriges Radio-koncernen. Influtna avgiftsmedel placeras på räntebärande räkning, det s.k. rundradiokontot, hos riksgäldskontoret. Staten tillhandahåller genom riksgäldskontoret det rörelsekapital rundradiorörelsen behöver när avgiftsmedlen inte räcker till. Sveriges Radio AB utövar det finansiella samordningsansvaret för rundradiorörelsen. Däri ingår att för statens räkning förvalta såväl influtna avgiftsmedel som krediter. Bolaget skall även redovisa medelsförvaltning och upplåning samt upprätta bokslut för rundradiorörelsen.

I avtal som träffades i februari 1989 mellan staten och Radiotjänst i Kiruna AB regleras bolagets uppgifter. I ett samtidigt träffat avtal regleras Sveriges Radio AB:s ansvar för rundradiorörelsens finansiella samordning. Avtalen gäller fr.o.m. den 1 mars 1989 tills vidare.

8.2 Kostnader för år 1989 för den avgiftsfinansierade verksamheten m.m.

Genom 1988 års riksdagsbeslut (prop. 1987/88:100 bil. 10, KrU 11, rskr. 220) anvisades Sveriges Radio och televerket medel för dels budgetåret 1988/89, dels andra halvåret 1989 (1989:2). Redovisningen i det följande avser kalenderåret 1989. Fr.o.m. år 1990 anvisas medlen för kalenderår.

För ljudradio- och TV-verksamheten togs 3 408,3 milj. kr. av avgiftsmedel i anspråk under år 1989. Sveriges Radio-koncernen disponerade 2 892,7 milj. kr. för programverksamheten i dess helhet, med undantag av utlandsprogramverksamheten, samt avgiftsuppbörd. Televerket utnyttjade totalt 508,2 milj. kr. Kostnaderna för radionämndens verksamhet var 2,7 milj. kr. Ränteutgifterna uppgick till 4,7 milj. kr.

Under år 1989 uppgick de totala intäkterna i form av TV-avgifter och räntor till 3 413,9 milj. kr., vilket i förhållande till de avgiftsmedel som togs i anspråk innebär ett positivt resultat om 5,6 milj. kr. Trots detta var rundradiorörelsens underskott 69,6 milj. kr. vid ingången av år 1990.

Den årliga TV-avgiften är 1 164 kr. sedan den 1 juli 1990. Antalet TV-avgifter uppgick i april 1990 till knappt 3,33 miljoner.

Krediterna hos riksgäldskontoret får under år 1990 uppgå till högst 200 milj. kr.

8.3.1 Verksamheten 1990

Resursanvändningen

1978 års reformprogram (jfr prop. 1977/78:91, KrU 24, rskr. 337) avslutades vid utgången av budgetåret 1988/89 och har redovisats av Sveriges Radio AB i tidigare års anslagsframställningar (jfr prop. 1989/90:100 bil. 10 s. 450 f.).

1986 års riksdagsbeslut (jfr prop. 1985/86:99, KrU 21, rskr. 343) om ramarna för Sveriges Radio-koncernens verksamhet under perioden 1986/87—1991/92 innebar att vissa kompletterande krav ställdes på programverksamheten.

Bt.a. skall *medverkan av utomstående* i programverksamheten hålla en hög och jämn nivå. Av följande sammanställning framgår Sveriges Radio-koncernens faktiska kostnader (milj. kr. i 1989 års prisnivå) under andra halvåret 1988 och år 1989 samt den planerade kostnaden år 1990 för medverkande, samproduktioner och produktionsutläggningar samt avtalsbundna kostnader.

	1988:2	1989	1990
Medverkandekostnader	123,3	287,2	304,5
Samproduktioner och produktionsutläggningar	57,9	98,7	103,1
Avtalsbundna kostnader	64,1	129,3	126,9
Summa	245,3	515,2	534,5

Med medverkandekostnader avses dels avtalsenliga gager, dels honorar enligt det s.k. mångfaldsavtalet. Med avtalsbundna kostnader avses ersättningar till STIM, IFPI, TT, m. fl.

Ökningen av medverkandekostnader, samproduktioner och produktionsutläggningar kan till största delen hänföras till Sveriges Television, som sökt öka utläggningar till produktionsbolag och fria filmare.

I 1986 års riksdagsbeslut framhölls även att *programföretagens utbud på svenska språket m.m.* måste stärkas. För ljudradions del gäller att utbudet generellt kan ses som ett utbud på svenska språket med undantag av musikutbudet. För riksradians del utgör andelen svensk musik, dvs. musik av svenska upphovsmän eller utövad av svenska artister, ca 36 % av det totala musikutbudet enligt en undersökning från november 1989.

Lokalradios mål att 50 % av musikutbudet skall vara svenskt och lokalt överträffades med något undantag vid innehållsanalyser av ett antal lokalradiostationer under en vecka år 1989.

Sveriges Televisions utbud utgörs till ca 60 % av program på svenska språket. Av utbildningsradions TV-sändningar är ca 70 % på svenska språket och av svenska upphovsmän. Ca 50 % av utbildningsradions sändningar i riksradiation är på svenska språket och ca 95 % av sändningarna är av svenska upphovsmän.

I anslagsframställningen för år 1989 redovisade Sveriges Radio AB en plan för Sveriges Radio-koncernens framtida *handikappverksamhet* (jfr prop. 1987/88:100 bil. 10 s. 499). Planen omfattar i första hand åtgärder som underlättar för handikappade att ta del av de ordinarie programmen.

Lokalradion sänder inga program som är speciellt riktade till handikappade, men däremot sådana som tar upp handikappades speciella problem. Lokalradion avser att närmare pröva möjligheten att i samarbete med Text-TV-redaktionen göra den lokala informationen och servicen tillgänglig för de hörselhandikappade.

Riksradiation strävar efter att göra programinformationen tillgänglig för synskadade. En förkortad version av programtidningen Röster i Radio/TV ges ut i punktskrift till ca 700 abonnenter. Programläsning för synskadade utförs med respektive programkanalers paussignaler i bakgrunden för att de som bandar lätt skall kunna höra vilken kanal som avses. Riksradiation bevakar vidare kontinuerligt handikappidrotten.

Sveriges Television genomförde våren 1990 en publikundersökning som visar att 90 % av de döva och ca 50 % av de hörselskadade har text-TV. I början av år 1990 startade textning av Rapport fyra kvällar i veckan. Ambitionen är att denna service skall utökas till alla kvällar i veckan. En annan uppskattad service för de hörselskadade är direktkommentering i text-TV av sport.

Under arbetsåret 1987/88 inleddes en försöksverksamhet med program på teckenspråk i TV. Verksamheten omfattar veckonyhetssändningar som anpassats för presentation på teckenspråk.

Sveriges Television genomför under år 1990 ett projekt vars syfte är att göra utländska program mer tillgängliga för synskadade som inte kan läsa översättningstexten. Genom text-TV-systemet överförs översättningstexten i digital form till TV-mottagaren, där signalerna omformas till syntetiskt tal.

Utbildningsradions program för handikappade utgörs till största delen av program på teckenspråk. En stor del av skolutbudet består av s.k. teckenspråksversioneringar av redan existerande program. En serie TV-program för förståndshandikappade sändes år 1989. För vuxna har under perioden sänts ett stort antal radio- och TV-program om olika handikapp, t. ex. om läs- och skrivsvårigheter, om att leva med handikapp, om handikapp och teknik samt program om utvecklingsstörda. Som en service för hörselskadade textas alla utbildningsradions TV-program från och med högstadiet vid någon sändning, ibland med text-TV-textning.

Programföretagen (exkl. Radio Sweden) bedriver för närvarande sändningar på nio olika *minoritetsspråk*. Dessutom sänds program på svenska för invandrare.

Lokalradions utbud för språkliga minoriteter har som främsta syfte att på minoritetsspråk informera om och spegla utvecklingen i det lokala samhället. Tillkomsten av FM4 har inneburit att servicen till de olika språkgrupperna förbättrats.

Riksradiation har under år 1990 inlett en försöksverksamhet med program på persiska. Medarbetare rekryterades och utbildades under första halvåret. Sändningarna började i september. De nya formerna för program på samiska, bl.a. samordningen av riksradios och lokalradions program på nordsamiska, som inleddes år 1989 har fortsatt under år 1990. I samarbete med Norge och Finland produceras 5–6 timmar TV-program på samiska per år.

Sveriges Television sammanförde hösten 1987 de serbokroatiska, grekiska och turkiska programmen till ett enda magasin som textas på svenska. Det finskspråkiga programutbudet i televisionen omfattar sedan augusti 1988 dagliga nyhetssändningar (måndag–fredag) som även textas på svenska.

Utbildningsradion sänder finska TV-program för förskolan och skolan samt kurser för samisktalande. Vidare produceras radio- och TV-program på lätt svenska för vuxna invandrare.

Sveriges Radio AB har under senare år ägnat uppmärksamhet åt etermedierna och *folkbildningen*, bl.a. frågan om det samlade utbudets karaktär i förhållande till kunskapsförmedling, information och förutsättningar för estetisk upplevelse.

Förändrad kanalstruktur inom Sveriges Television

Den 1 juli 1987 genomfördes en förändrad kanalstruktur inom Sveriges Television. Produktionsenheterna i Stockholm, med undantag för Rapport-redaktionen, bildade kanal 1 medan de tio distrikten och Rapport-redaktionen bildade TV2. De båda kanalerna har getts en viss ämnesmässig arbetsfördelning samt olika arbetsförutsättningar. Av allmänproduktion och gestaltande produktion står Kanal 1 för 60 % medan TV2 svarar för 40 % samt all regional nyhetsverksamhet.

En extern utredning visar att omorganisationen varit framgångsrik även om vinsterna blivit något mindre än beräknat. Bland de uppnådda effekterna kan nämnas att andelen svensk produktion nu överstiger 60 % jämfört med 50 % vid tidpunkten för kanalförändringen. Vidare har sändningstiden per vecka ökat med ca 20 % från 108 till 128 timmar. Den tunga produktionen — dvs. teater, serieteater, opera, gestaltande barn- och nöjesprogram — har ökat med 20 %. Utläggningar på fristående produktionsbolag har i 1984/85 års prisläge ökat från 77,9 till 98,0 milj. kr, vilket väsentligt överstiger statsmakternas mål för den pågående avtalsperioden. Medlen för medverkande har i fasta priser ökat med 30 milj. kr. från arbetsåret 1987/88 till år 1990. Totalt beräknas 182 milj. kr. gå till utomstående medverkande under år 1990. Personalen

har under perioden minskat med 200 tjänster netto. Därmed har personalkostnaderna kunnat minskas med 4–5 % trots att nya verksamheter startats, t.ex. de regionala nyhetssändningarna över ABC-län, dagliga nyheter på finska och utökad sport- och text-TV-service. Samtidigt har arbetsmarknadens parter träffat avtal om en arbetstidsförkortning som motsvarar ett behov av ca 65 tjänster.

Rationaliseringsåtgärder

1986 års riksdagsbeslut innefattade en etablering av ett fjärde FM-nät. Utbyggnaden har skett i fem etapper, från november 1988 till hösten 1989. Lokalradion har efter riksdagsbeslutet tredubblat sändningstiden med i stort sett oförändrade resurser. Detta har åstadkommits genom långtgående decentralisering, egna produktionsmetoder med bl.a. enmansbetjänade sändningar, samt en internt utvecklad och mer effektiv teknisk utrustning.

För riksradiens del motsvarade 1988 års avtal om arbetstidsförkortning för vaktlistpersonal ca 18 tjänster, vilka inte har tillsatts. I stället genomfördes förändringar av arbets- och produktionsmetoder, bl.a. gjordes investeringar i modern teknisk utrustning.

Omstruktureringsarbetet vid Sveriges Television har sedan år 1987 haft som målsättning att minska den tillsvidareanställda personalen och att omfördela resurserna till rörliga programmedel. Under perioden har nya verksamheter påbörjats inom oförändrade ramar. Rationaliseringar har begränsat det personalbehov som följde av 1988 års kollektivavtal om en arbetstidsförkortning.

Utbildningsradion har haft som mål att på tre år minska antalet tjänster med ca 50, samt att komma under 300 tjänster inom den avgiftsfinansierade verksamheten. Målet att minska det totala antalet tjänster har uppnåtts, medan antalet anställda inom avgiftsverksamheten i januari 1990 var 5 fler än målsättningen.

Reformer under 1980-talet

Sveriges Radio AB konstaterar att 1980-talet inneburit en real resursminskning för koncernen med över 100 milj. kr., trots de reformtillskott som kommit koncernen till del och vars användning redovisats i tidigare anslagsframställningar. Samtliga programföretag har ändå genomfört reformer under 1980-talet.

Lokalradion har haft en relativt kraftig ökning av antalet tjänster. Lokalredaktioner har öppnats i så gott som samtliga lokalradioområden. Ledningsfunktionerna har förstärkts inom de största lokalradiostationerna. En ny lokalradiostation, Radio Sjuhärad, har etablerats, liksom sändningar på nya minoritetsspråk. Programmedlen har ökat särskilt i samband med starten av FM 4-nätet.

Riksradiion har under perioden uppnått 40 %-målet när det gäller produktion av riksprogram i distrikten. Reformmedel har satsats på ökad programkvalitet, på minoritetsspråksverksamheten samt på områ-

dena kultur och samhälle. Nyhetssändningar dygnet runt har etablerats, liksom sändningar i P 2 nattetid.

Även Sveriges Television har uppnått målet att 40% av produktionen görs i distrikten. De regionala sändningarna har utökats och omfattar för närvarande tio regioner. Reformmedelssatsningar har också gjorts inom områdena text-TV, särskilda grupper, gestaltande produktion och utläggningar, samt för att klara ökade rättighetskostnader för i första hand sport, och inköp av svensk film.

Inom Utbildningsradion har reforminsatser främst ägt rum inom den regionala verksamheten. Dessutom har satsningar gjorts på program för handikappade och minoriteter.

Generellt gäller att programföretagens sändningstid ökat avsevärt under 1980-talet. Lokalradion ökade sin sändningstid med 293 % från budgetåret 1979/80 (20 521 timmar) till år 1989 (80 650 timmar). För Riksradion var motsvarande ökning 25 %, för Sveriges Television 49 %, och för Utbildningsradion 54 %.

Moderbolagets förstärkta ansvar

1986 års riksdagsbeslut (prop. 1985/86:99, KrU 21, rskr. 343) innebar att moderbolaget tillfördes nya ansvarsområden. Det handlar om det övergripande ansvaret för rationalitet och hushållning inom koncernen samt ansvaret för koncernens likviditetsförvaltning och upplåning. Vidare övergick till moderbolaget ansvaret för koncernens lokalförsörjning, lokalsamordning och lokalthållande inkl. ägar- och förvaltningsansvaret för de avgiftsfinansierade fastigheter som ägdes av byggnadsstyrelsen men där äganderätten skulle föras över till moderbolaget.

Vad beträffar *fastighets- och lokalförsörjningsverksamheten* har mellan Sveriges Radio AB och byggnadsstyrelsen överenskommit att äganderättsöverföringen av de med avgiftsmedel finansierade fastigheterna i Stockholm och Göteborg kan anstå tills vidare och att tidigare avtal om nyttjanderätt skall gälla till den 1 juli 1992. Koncernens fastighetsbestånd, inklusive fastigheterna i Stockholm och Göteborg, är värderat till 1 787 milj. kr.

Koncernens byggnadsverksamhet skall numera finansieras genom lån på kreditmarknaden. Från och med budgetåret 1987/88 erhåller moderbolaget kapitaltäckningsbidrag för täckande av räntor och amorteringar på dessa lån. Kapitaltäckningsmedlen uppgår till 20 % av investeringsutgiften och har för år 1991 beräknats till 32,4 milj. kr.

Enligt moderbolaget skulle ett rationellt utövande av koncernens fastighetsansvar underlättas om kostnader för räntor och avskrivningar sågs som en naturlig del av verksamheten och om medelstilleddningen, som ett alternativ till systemet med kapitaltäckningsmedel, förstärktes i motsvarande grad, dvs. med ca 60 milj. kr.

De nya formerna för finansiering och redovisning av investeringar i *teknisk och annan utrustning* har nu använts under tre år. Införandet av avskrivningar enligt plan och intern lånefinansiering har resulterat i en viss, troligen inte bestående nedgång i investeringsverksamheten. Sveri-

ges Radio AB överväger att i framtiden styra investeringarna på ett nytt sätt genom att programföretagens investeringsvolym blir beroende av koncernens samlade finansieringsmöjligheter. Under år 1989 har den totala inventariestocken värderats. Återanskaffningsvärdet har beräknats till 2 100 milj. kr.

Moderbolaget har utarbetat vissa *generella styrsystem* i syfte att förbättra beslutsunderlaget vid utövandet av sitt ansvar för att verksamheten i koncernen bedrivs rationellt och med iakttagande av god hushållning. Ett viktigt mål i rationaliseringsarbetet är en fortsatt minskning av den fasta resursbindningen.

Avtalen mellan staten och Sveriges Radio-koncernen upphör den 30 juni 1992. För att bättre kunna fullgöra sitt public service-uppdrag i den skärpta mediekonkurrensen, har koncernen påskyndat de organisatoriska, strukturella och programpolitiska förändringar som är motiverade. De frågor som är föremål för utredning och analys är avtalens antal och innehåll, eventuellt bildande av fastighetsbolag och servicebolag inom koncernen, omstrukturering av Utbildningsradions, Sveriges Televisions och radiobolagens verksamheter, alternativa organisationsmodeller för distributionsnätet, samt en översyn av koncernkonstruktionen.

I *skrivelsen den 12 oktober 1990 till regeringen* påpekar moderbolagets styrelse att Sveriges Radio kommer att utsättas för väsentligt större konkurrens under nästa avtalsperiod. Nya aktörer har redan etablerat sig på TV- och radiomarknaden. Denna utveckling ställer nya krav på koncernen och ger inget utrymme för motverkande intressen, varken ekonomiskt, publikt eller programmässigt. Därför är det angeläget att det övergripande ansvaret samlas och tydliggörs. Det bör avse såväl måluppfyllelse som det organisatoriska och ekonomiska ansvaret.

Styrelsen föreslår att koncernen ges mandat att självt formulera en arbetsordning och att införa företagsmässiga styrinstrument i likhet med de som finns i andra medieföretag och i vanliga koncerner. Koncernstyrelsens ansvar bör vara att inom ramen för ett uppdrag grundat på public service-principen säkerställa förutsättningarna för en rationell och konkurrenskraftig produktion av radio- och TV-program.

Public service-uppdraget bör vara att med god tillgänglighet för stora och små publikgrupper ge mångfald genom heltäckande programutbud. Uppdraget bör särskilt understryka Sveriges Radios ansvar såsom den störste producenten av svensk kultur och koncernen bör ges ansvaret för att producera program för mindre såväl som stora och breda publikgrupper. Detta främjas genom en bred förankring i hela landet och genom en unik regional och lokal produktion.

Som en konsekvens av detta övergripande uppdrag, bör sambandet mellan koncernens olika styrelser stärkas. Det bör åligga koncernstyrelsen att självständigt dimensionera och tillsätta dotterbolagens styrelser. Avsikten är att utveckla en styrelsekultur som präglas av koncerngemensamma intressen. Programverksamheten inom koncernen skall bedrivas med stor publicistisk självständighet och en långtgående decentralisering och delegering. När det gäller Sveriges Radios framtida ägar-

struktur, är ett brett ägande väsentligt som ett uttryck för företagets ställning i allmänhetens tjänst.

8.3.2 Medelstilleddning för år 1991

Sveriges Radio-koncernen har för år 1991 för den avgiftsfinansierade verksamheten tilldelats 2 845,1 milj. kr. i prisläget under andra halvåret 1988. Härav utgör 32,4 milj. kr. ersättning för kapitalkostnader och 109,7 milj. kr. för Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) verksamhet.

De medel som moderbolaget fördelat till programföretagen har under senare år delats upp i fasta och rörliga medel. De senare får inte användas för att skapa nya fasta resurser i form av t. ex. tjänster eller lokaler utan skall utnyttjas dels för programverksamheten, dels för kapitalkostnader. De rörliga medlen utgör år 1990 knappt 15 % av den totala budgetomslutningen.

På den fasta medelsramen ställs rationaliseringskrav. Under år 1991 motsvarar det sammanlagt 23,1 milj. kr. De frigjorda medlen tillförs respektive bolags rörliga medelsram.

Av följande sammanställning framgår fördelningen av medel för år 1991 (i milj. kr. i 1988 års prisnivå) mellan företagen i koncernen.

	Tilldelat	varav rörliga medel
Lokalradion	334,7	50,5
Riksradion	542,9	72,0
Televisionen	1 499,4	240,9
Utbildningsradion	129,6	13,4
Moderbolaget	148,9	3,9
Radiotjänst i Kiruna	109,7	—
Summa	2 765,2	380,7

Ann. Vid bokslutet fördelas s.k. överavskrivningsmedel om 79,9 milj.kr. på resp. bolag

8.3.3 Medelsbehov för år 1992

När det gäller *uppbördsverksamheten* är RIKABs huvuduppgift under 1990-talet att med tillämpning av gällande regelverk ta upp betalning av så många TV-avgifter som möjligt till rundradiorörelsens resultatkonto. Under 1990-talet kommer det att ställas stora krav på en fungerande uppbördsorganisation. Rutinerna för avgiftskontroll kommer att ses över. Bl.a. skall provisionsbaserad avgiftskontroll utredas.

Sveriges Radio betonar, liksom i tidigare anslagsframställningar, det angelägna i att lokalradions sändningar i stereo får en permanent lös-

ning. Frågan om riksdistribution av FM 4 i stereo önskar Sveriges Radio behandla när ställningstagande föreligger om radioverksamheten i en ny avtalsperiod.

Beträffande *medelstilledtning* har programföretagen redovisat sina behov för år 1992.

Lokalradion kommer att få kostnadsökningar, även med en verksamhet på nuvarande nivå, till följd av nya avtal med upphovsrättsorganisationer. För att vidareutveckla lokalradions verksamhet och möta den ökade konkurrensen måste en stabil verksamhet på 12-timmarsnivån under vardagar (i storstäderna 15 timmar) prioriteras. I nästa steg krävs resurser för motsvarande utbud sju dagar i veckan. Båda fallen förutsätter resurser för en nyhets-, service- och evenemangsbevakning på kvällstid.

Riksradiion behöver resurser för att återställa verksamheten på den nivå som gällde för år 1989 innan en utveckling kan äga rum. För år 1992 prioriteras främst den egenproducerade levande musiken och gestaltande program. Även minoritetsspråksverksamheten samt resurser avsedda att öka kvaliteten i P 2s nattsändningar utgör prioriterade områden.

Sveriges Television har ett behov av medelstillskott år 1992 för att kunna behålla en i förhållande till år 1991 oförändrad verksamhet. 1991 års verksamhet planeras på en nivå som innebär en underbalansering av budgeten. För år 1992 kommer Sveriges Television att öka produktionen av svenska program, i synnerhet gestaltande produktion. Vidare har man för avsikt att bl.a. förstärka nyhetsrapporteringen, öka utläggningarna och antalet externa medverkande samt öka sändningstiden.

Utbildningsradion redovisar ett medelsbehov för att kunna bedriva en oförändrad verksamhet. Behovet avser bl.a. kostnadsökningar i samband med en planerad flyttning till lokaler i Solna, en utbyggnad av den regionala verksamheten, produktion för gymnasieskolan, produktion på finska samt generella kvalitetsförbättringar.

RIKAB yrkar på ett medelstillskott på 5,5 milj. kr., som avser kostnader för återanskaffning av teknisk utrustning. I övrigt planerar man en verksamhet inom samma ramar som hittills.

Moderbolaget räknar med ökade kostnader som en följd av underhållsbehov och avskrivningskostnader inom fastighetsverksamheten. För koncernen i sin helhet konstateras vidare en generell urholkning av anslaget som ett resultat av att SR-index under åren 1989 och 1990 inte till fullo kompenserat de faktiska kostnadsökningarna.

I enlighet med de överväganden som presenterats ovan, hemställer styrelsen för Sveriges Radio AB att koncernen för år 1992 erhåller en resursförstärkning om 262 milj. kr. (1989 års prisnivå).

Medelsbehovet för år 1992 blir därmed (i 1989 års prisläge) 3 324,1 milj. kr.

Sveriges Radio AB hemställer att

1. inriktningen av Sveriges Radio-koncernens verksamhet prövas enligt de förslag som bolagets styrelse redovisar,

2. Sveriges Radio-koncernen för den avgiftsfinansierade verksamheten för år 1992 tilldelas 3 324 100 000 kr. i 1989 års genomsnittliga prisnivå.

8.4 Radionämnden

Medelsanvisningen för radionämnden för innevarande budgetår uppgår till 2 724 000 kr. För budgetåret 1991/92 har nämnden i likhet med föregående budgetår inte beräknat någon besparing och redovisar inte heller någon långtidsbedömning. Nämnden begär dels medel som gör det möjligt att behålla nuvarande personalresurser, dels kompensation för prisökningar och ökade lokalkostnader. Nämnden flyttade under våren 1990 till nya lokaler.

Radionämnden hemställer

att 2 724 000 kr. jämte medel för pris- och lönekostnadsökningar och ökade lokalkostnader anvisas för nämndens verksamhet under budgetåret 1991/92.

8.5 Televerket

8.5.1 Utgångspunkter

Televerkets anslagsframställning utgår från att de medel som televerket anvisats för verksamhetsåret 1991, i enlighet med en skrivelse från verket den 31 augusti 1990, inte skall behöva täcka kostnader för mervärdesskatt och att tilläggsmedel för 1991, i enlighet med samma skrivelse, har beviljats. De begärda medlen för verksamhetsåret 1992 anges i en för år 1991 uppskattad genomsnittlig kostnadsnivå, vartill skall läggas mervärdesskatt om 23,46 %.

8.5.2 Teknisk utveckling

Inom hela rundradioområdet sker internationellt en snabb utveckling och många av dagens TV- och ljudradiosystem är under förändring. Utvecklingen kommer att accentueras under den närmaste femårsperioden, bl.a. genom att fler digitala system introduceras inom hela kedjan från studio till mottagare.

Under de närmaste åren ökar satellitkapaciteten i Europa och det kommer troligen att etableras fler kanaler med en svensk och/eller skandinavisk målgrupp. Satelliterna förses med högre sändningseffekt, mottagningen förbättras och förenklas. En ökande andel enskilda hushåll kan därför förväntas skaffa egna antenner för mottagning av satellitsända TV-program.

I den hårdnande konkurrensen mellan programkanalerna blir troligen den tekniska kvaliteten ett viktigt konkurrensmedel i mitten av

1990-talet. Digital ljudradio för hushållen har redan börjat erbjudas som en satellittjänst och högupplösnings-TV (HDTV) planeras att introduceras via satellit omkring eller strax efter 1990-talets mitt. För att Sveriges Radio-koncernen skall kunna konkurrera med bästa möjliga teknik är det viktigt att utvecklingsresurser avsätts för kvalitetsförbättringar via de markbundna rundradionäten.

Ljudradio

Inom EBU och ett av EGs tekniska Eureka-projekt pågår utveckling av ett digitalt ljudradiosystem för både markbunden sändning och satellitsändning. Systemet skall kunna användas såväl i hem som i bil och ge hög mottagningskvalitet. Det bedöms troligt att systemet kan tas i bruk tidigast i mitten av 1990-talet. Televerket och Sveriges Radio deltar i ett antal internationella grupper som behandlar digital ljudradio. Under de närmaste åren planeras en ökning av utvecklingsinsatserna när det gäller täckning, kanalantal, ljudkvalitet m.m.

Television

Den viktigaste tekniska TV-frågan under 1990-talet kommer att vara HDTV. Det dröjer dock troligen till slutet av decenniet innan den nya tekniken slår igenom hos allmänheten. För överföring av full HDTV-kvalitet krävs sändningskanaler med större frekvensutrymme än nuvarande mark- och satellitsändningskanaler. Sändningssystem för HDTV utvecklas emellertid även för att passa sändningskanaler med mindre frekvensutrymme. Man eftersträvar därvid att få så få kvalitetsförluster som möjligt.

I Japan och inom EG utvecklas HDTV-system för smalbandig satellitsändning. Dessutom planeras runt om i världen markbundna HDTV-liknande system baserade på nuvarande marksända TV-system.

På längre sikt kommer att introduceras helt digital HDTV, som bättre kan förmedla den kvalitet som HDTV-produktioner medger. Det dröjer dock troligen en bit in på 2000-talet innan helt digitala HDTV-system till hushållen etableras. Televerket och Sveriges Radio deltar i det internationella utvecklingsarbetet med digital HDTV. Insatserna bedöms dock behöva ökas under åren 1991-1993.

Programöverföring

Det pågår för närvarande en komplettering av befintliga länknät med digitala förbindelser. För att kunna prova och utvärdera komponenter i ett framtida digitalt rundradionät har försök genomförts under år 1990 i en pilotanläggning baserad på en 140 Mbit/s radiolänkförbindelse mellan Stockholm och Karlstad. Utvecklingen av bildöverföringssystem med hög grad av kompression förväntas medge att flera TV-kanaler kan överföras på en 140 Mbit/s-förbindelse, vilket ger god ekonomi. Telever-

ket och Sveriges Radio deltar i det internationella arbetet kring en sådan standard.

Prop. 1990/91:149

I framtiden kommer satellit att användas i större utsträckning för programinsamling i och med att mottagningsystemen blir mindre och billigare. Även det optiska fibernätets utbyggnad ger möjlighet till digital högkvalitativ överföring. Televerket följer och deltar aktivt i utvecklingen inom olika programöverföringstekniker för att på bästa sätt kunna planera för utnyttjandet av dem med hänsyn till kvalitet och ekonomi.

8.5.3 Översyn av formerna för finansiering och styrning

Televerket har sedan länge uppdraget att svara för distributionen av Sveriges Radio-koncernens program samt programinsamling för koncernens behov. Mediemarknaden förändras nu snabbt. Antalet aktörer ökar och det sker en utveckling av distributions- och programinsamlingstekniken som leder till alternativa överföringsformer. Både för Sveriges Radio-koncernen och televerket är det angeläget att relationerna mellan företagen baseras på affärsmässiga principer. Det är vidare uppenbart att televerkets tjänster inom rundradioområdet måste tillhandahållas olika användare på marknaden på ett konkurrensneutralt sätt.

Televerket och Sveriges Radio-koncernen utreder för närvarande formerna för finansiering och styrning av televerkets verksamhet för koncernen. Televerket utgår i anslagsframställningen för år 1992 från nuvarande förhållanden.

8.5.4 Investeringar under femårsperioden 1992—1996

För verksamhetsåret 1990 har 165,4 milj. kr. anvisats för televerkets investeringar i rundradioanläggningar.

För år 1991 har riksdagen anvisat 164,2 milj. kr. för investeringar i rundradioanläggningar. En ny, femårig investeringsplan har samtidigt fastställts. Televerket har också givits rätt att föra högst 10 milj. kr. mellan budgetåren 1991 och 1992 som ett förskott resp. tillgodohavande.

I skrivelsen den 31 augusti 1990 har televerket begärt att regeringen skall jämka medelsanvisningen för år 1991 så att den exkl. mervärdeskatt uppgår till 148,8 milj. kr.

I skrivelsen den 11 december 1990 har televerket bl.a. hemställt om att verket medges rätt att fr.o.m. år 1991 göra omfördelningar mellan medel för investeringar och driftskostnader.

Dispositionen av medlen för år 1991 framgår av tabellen i det följande. Tabellen anger också kostnaden för beräknade investeringar under femårsperioden 1992—1996. Beloppen för åren 1991—1995 är beräknade i 1991 års kostnadsnivå.

	Disposition av erhållna medel för 1991 (milj.kr., 1991 års kostnadsnivå)	Beräknat investeringsmedels- behov under femårsperioden 1992 – 1996 (milj.kr.)				
		1992	1993	1994	1995	1996
		(1991 års kostnadsnivå)				
Ljudradio	0,9	15,6	15,3	5,9	5,9	5,9
Television	62,4	59,3	50,0	50,5	50,5	50,5
Radiolänklinjer och OB-utrustning	64,7	63,1	56,1	59,7	59,7	59,7
Radiodrift- och rund- radiocentraler	16,3	6,3	11,9	11,8	11,8	11,8
Försvarsberedskap	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Summa	148,8	148,8	137,8	132,4	132,4	132,4

Rundradionätet omfattar nu 55 större och ca 550 mindre sändarstationer. De har stor betydelse även för andra radiokommunikationssystem. De nuvarande markbundna näten ger möjligheter till regionala och lokala sändningar samt mobil mottagning och har betydelse från beredskapssynpunkt. De kommer därför att utgöra tyngdpunkten i den svenska rundradiodistributionen under lång tid framöver.

De tyngre anläggningsdelarna, stationshus och master, har en mycket lång livslängd. Förutom normala underhålls- och kompletteringsåtgärder behöver dock vissa kostnadskrävande åtgärder vidtas främst på vissa högmaster. Elektronikutrustningarna har en kortare livslängd. Under den kommande femårsperioden behöver återinvesteringarna i TV 1-sändarna slutföras och resterande FM-sändarutrustningar bytas. Ett visst renoveringsbehov för TV 2-nätet behöver genomföras. Förbindelsenätets modernisering har påbörjats. Därvid sker en övergång till digitala överföringsmetoder.

Ljudradio

En viss fortsatt utbyggnad av mindre FM-stationer planeras för att ge bättre lokalradio- resp. stereomottagning i några återstående områden.

Inom samtliga lokalradioområden sker programdistribution till sändarna i stereo. Inom vissa områden är stereosändningarna provisoriska men planeras bli permanenta senast år 1992. Sändarstationerna har i stor utsträckning fått modern FM-sändarutrustning i samband med

FM4-utbyggnaden för lokalradion. För de återstående större stationerna beräknas dessa återinvesteringar vara slutförda under år 1993.

Den digitala tilläggskanalen RDS är nu införd i sändarnäten för P 1 och P 3 samt på sändarna för lokalradio. Antalet RDS-försedda mottagare hos allmänheten (för närvarande nästan enbart bilradioapparater) är ca 60 000 och ökar med ca 5 000 per månad. Förutom s.k. fast märkning, som bl.a. används för att underlätta inställning av mottagare på önskad programkanal, kan programrelaterad information sändas i såväl lokalradion som riksradien. I slutet av år 1991 sker reguljär märkning av trafikmeddelanden över samtliga lokalradioområden. Införandet av RDS i det återstående sändarnätet, för P 2, sker vid årskiftet 1991/92, när personsökningstjänsten MBS enligt äldre specifikation upphör.

Landets lång- och mellanvågsstationer är främst avsedda att ge täckning utanför landet och används i första hand för utlandsradios räkning. För att täcka områden på större avstånd från Sverige finns kortvågsstationerna i Hörby och Karlsborg. Förberedelser för utbyte av sändarna där pågår.

Motala långvågssändare modifierades år 1983 och täcker närområdet kring Sverige. Antalet lyssnare i detta område är dock i dag mycket litet. De två kvarvarande, ursprungliga antennmasterna är i dåligt skick och även andra anläggningsdelar behöver åtgärdas. Kostnaden för detta uppgår till ca 3 milj. kr. Enligt televerkets och Sveriges Radios mening finns det inte tillräckliga skäl för en sådan satsning. Motala långvågssändare bör därför läggas ned senast vid utgången av år 1991. Behovet av driftsmedel minskar därmed fr.o.m. år 1992 med 1,1 milj. kr.

För utbyggnad under år 1992 erfordras 0,4 milj. kr. för uppförande av en kompletterande mindre lokalradiosändare. Återinvesteringar avseende främst äldre FM-sändare vid större stationer kräver 15,2 milj. kr.

Television

En fortsatt utbyggnad av mindre TV-stationer för förbättrad TV-täckning behövs. Det årliga antalet nya stationer måste dock under de närmaste åren av prioriteringsskäl begränsas till ett tiotal.

Utbyggnaden för att förbättra regional-TV-täckningen följer den plan som beslutades av riksdagen våren 1987. Under år 1991 kommer den större sändarstationen i Motala att kompletteras för att täcka de södra delarna av Örebro län med Tvärsnytt-programmet. Vidare kommer de mindre stationerna i Båstad, Trosa, Norberg och Örkelljunga att förses med TV-sändare för att åtgärda brister i regional-TV-täckningen. Ytterligare utbyggnader görs under åren 1992-1993 i enlighet med den fastlagda planen.

Sex TV-distrikt sänder för närvarande parvis gemensamma regional-TV-program. En eventuell delning så att kopplade distrikt i stället sänder var sitt regional-TV-program ingår inte i den nu aktuella femårsplanen för investeringar. Televerket förutsätter att verkets kostnader till följd av en eventuell delning i enlighet med riksdagens beslut (KrU

1985/86:21 s. 38 f, rskr. 343) täcks av medel tilldelade Sveriges Radio AB. Prop. 1990/91:149

Vad gäller återinvesteringar kommer den sista fjärdedelen av de större TV 1-sändarna att bytas ut under perioden 1992-1996. Även vissa antennenläggningar för TV 1 behöver bytas eller renoveras. Ett visst renoveringsbehov föreligger även för TV 2-antennenläggningarna och för vissa TV 2-sändare. Vidare behöver förstärkningsåtgärder m.m. vidtas för att minska riskerna för masthaverier. I något fall måste en helt ny mast uppföras. Under år 1992 slutförs uppförandet av en ny högmast i Örn-sköldsvik.

Utbyggnad pågår av det digitala stereo/flerljudssystemet NICAM som riksdagen beslutade om våren 1989 (prop. 1988/89:129, KrU21, rskr. 311). Under år 1990 beräknas befolkningstäckningen uppgå till ca 75 %. För att ta emot stereoljud eller alternativa språkversioner krävs nya mottagare utrustade för digitalt ljud. Nuvarande TV-mottagare kan användas som tidigare.

För år 1992 krävs 17,4 milj. kr. för anläggning av ett tiotal nya mindre TV-stationer, fortsatt förbättring av regional-TV-täckningen och utbyggnaden för stereo/flerljud i TV. För återinvesteringar erfordras 41,9 milj. kr. för åtgärder avseende TV 1- och TV 2-sändare, TV-sändarantenner, master och reservkraftsanläggningar.

Förbindelsenät

Det fasta förbindelsenätet för programöverföring till sändarstationerna och för programinsamling består dels av ett radiolänknät, dels av förhyrda kabelförbindelser. Därtill kommer transportabel utrustning.

Den ökade regionala programproduktionen ställer liksom stereosändningarna i lokalradion och televisionen större krav på programöverföringsresurserna samt ökade kvalitetskrav. Samtidigt måste omfattande återinvesteringar göras med digital teknik under den kommande tioårsperioden. Inledningsvis utökas överföringskapaciteten mellan Stockholm och Sundsvall samt mellan Stockholm och Norrköping. Därefter aktualiseras under perioden förbindelser mot Göteborg (via Norrköping), Luleå och Malmö. Vidare har åtgärder planerats inom femårsperioden för att öka flexibiliteten i programförbindelsenätet.

Verksamheten med överföringar från temporära produktionsplatser (OB) kan utvecklas och effektiviseras ytterligare. Att tillämpa satellit teknik ger många fördelar. Två transportabla jordstationer för överföring via satellit har anskaffats och ytterligare anskaffning för överföring via satellit planeras under femårsperioden. Åtgärder för att öka antalet förberedda inmatningspunkter i det fasta rundradiolänknätet liksom möjligheterna till fjärrstyrning genomförs under perioden. Vidare behöver försliten utrustning för OB-verksamheten ersättas med ny utrustning och det mobila systemet för ljudprograminsamling (IH-) behöver kompletteras med ytterligare terminaler.

Utbyggnaden av programförbindelser och OB-utrustning beräknas kosta 21,0 milj. kr. under år 1992. Återinvesteringar kräver 42,1 milj. kr.

Radiodriftcentraler och rundradiocentraler

En genomgripande ombyggnad och modernisering av Kaknäs-anläggningen slutförs under år 1992. Den regionala rundradiocentralsfunktionen kräver också modernisering och anpassning till den digitala miljön och det ökade behovet av fjärrkontroll. Även de sex radiodriftcentralerna, varifrån bl.a. huvuddelen av alla rundradioanläggningar övervakas, behöver moderniseras. Installationen av ett nytt övervaknings- och styrsystem pågår under hela femårsperioden.

Under år 1992 krävs 3,1 milj. kr. för utbyggnad och 3,2 milj. kr. för återinvesteringar. Moderniseringen avser Kaknäs-anläggningen samt regionala rundradiocentraler.

Försvarsberedskapsåtgärder

Planeringen för rundradios försvarsberedskap omfattar för femårsperioden utbyggnad av krigsskyddsanordningar vid radiostationer, åtgärder för lokalradioverksamheten i krig, modernisering och komplettering av krigsuppehållsplatserna för rundradiocentraler och radiodriftcentraler samt anskaffning och återinvestering av transportabla radiolänkar och master, FM-sändare och TV-sändare. Under år 1992 behövs 4,5 milj. kr.

8.5.5 Driftskostnader

Verksamheten t.o.m. år 1991

För verksamhetsåret 1990 har televerket tilldelats 288,6 milj.kr. av avgiftsmedel för programdistribution och programinsamling. För verksamhetsåret 1991 har 310,4 milj. kr. anvisats. Televerket har samtidigt fått möjlighet att föra 5,0 milj. kr. mellan åren 1991 och 1992 såsom tillgodohavande resp. skuld.

Televerket har i de tidigare nämnda skrivelserna den 31 augusti och den 11 december 1990 begärt att regeringen skall jämka medelsanvisningen för år 1991 så att den exkl. mervärdeskatt uppgår till 325,8 milj. kr. och att verket övergångsvis skall få omfördela medlen för investeringar och driftskostnader.

Under år 1989 var drifttiden för FM-näten drygt 32 800 timmar. Ökningen från föregående år var drygt 1 600 timmar. Drifttiden för TV-näten, inkl. testbildsändning, var år 1989 knappt 9 900 timmar, vilket innebär en ökning med ca 750 timmar.

Avbrottsstatistiken för rundradios distributionsnät visar att antalet fel och störningar totalt sett har minskat under senare år. Förbättringen är i huvudsak resultat av pågående återinvesteringar i sändarnätet.

För verksamhetsåret 1992 beräknas driftskostnaderna uppgå till sammanlagt 332,8 milj. kr. i 1991 års kostnadsnivå. Beräkningen utgår från den justerade medelnivå för år 1991 som televerket i särskild skrivelse begärt att regeringen skall fastställa. I jämförelse med denna nivå beräknas en volymökning om 1 % motsvarande normal expansion.

Intäkterna för mobilsökning har alltsedan budgetåret 1979/80 varit en av utgångspunkterna vid fastställandet av televerkets medelstilldelning. Personsökningstjänsten MBS enligt äldre specifikation, vilken sänts över FM 2-sändarna, läggs ned vid årsskiftet 1991/92. Detta medför ett årligt intäktsbortfall av 3,8 milj. kr. Eftersom Sveriges Riksradio till följd av mobilsökningen över FM 2-nätet utan kostnad kunnat utvidga sin verksamhet med nattsändningar i P2 behövs 1,1 milj. kr. av det nämnda beloppet för att fortsätta med nattsändningarna. Televerket och Sveriges Radio föreslår att finansieringen i detta fall sker med de medel som frigörs genom nedläggningen av Motala långvågssändare. Merkostnaden reduceras därmed till 2,7 milj. kr. Dessa merkostnader har medräknats i det nämnda totalbeloppet.

8.5.6 Kompensation för kostnadsutvecklingen

Medel till televerkets TV-avgiftsfinansierade verksamhet anvisas och utbetalas i ett prognostiserat prisläge för budgetåret i fråga. Kostnadskompensationen har i jämförelse med den faktiska kostnadsutvecklingen under senare år varit jämförelsevis låg, vilket hänger samman med svårigheterna att bedöma den långt i förväg. Denna urholkning innebär att televerket inte på ett nöjaktigt sätt kan fullgöra sitt uppdrag.

Televerket anser att en annan princip för kostnadskompensation, som är bättre anpassad till den reella kostnadsutvecklingen, måste införas. En indexanknuten kompensation av den typ som Sveriges Radio-koncernen får, bör enligt verket användas för de medel som verket disponerar.

Mot denna bakgrund har televerket inte räknat upp de begärda medlen till 1992 års kostnadsnivå.

8.5.7 Medelsbehov för år 1992

Televerket hemställer att

1. televerkets förslag till förlängning av utbyggnadsplanen för televisions- och ljudradioanläggningar godkänns,
2. televerket för uppförande av televisions- och ljudradioanläggningar för distribution av Sveriges Radios program för verksamhetsåret 1992 anvisas investeringsmedel om 148,8 milj. kr. Härtill kommer kostnader för mervärdesskatt,
3. televerket för uppförande av televisions- och ljudradioanläggningar för distribution av Sveriges Radios program för verksamhetsåret 1993 beviljas ett beställningsbemyndigande om 30 milj. kr.,

4. televerket ges rätt att vid behov få utnyttja upp till 10 milj. kr. av nästkommande verksamhetsårs medgivna förbrukning av investeringsmedel för att avbalansera det löpande årets förbrukning samt rätt att intill 10 milj. kr. få utnyttja under ett verksamhetsår icke ianspråktagna investeringsmedel under det nästkommande verksamhetsåret,

5. för televerkets andel i rundradiorörelsens driftskostnader under verksamhetsåret 1992 få ta i anspråk ett belopp om 332,8 milj. kr. Här- till kommer kostnader för mervärdeskatt,

6. televerket ges rätt att vid behov få utnyttja upp till 5 milj. kr. av nästkommande verksamhetsårs medgivna förbrukning av driftsmedel för att avbalansera det löpande årets förbrukning samt rätt att intill 5 milj. kr. få utnyttja under ett verksamhetsår icke ianspråktagna driftsmedel under det nästkommande verksamhetsåret,

7. principen för kostnadskompensation för investerings- och driftsmedel förändras i enlighet med televerkets förslag.

8.6 TV-avgifter m.m.

Sveriges Radio AB har ansvaret för rundradiorörelsens finansiella samordning. Ansvaret omfattar tre huvudområden, nämligen ansvaret för förvaltningen av TV-avgiftsmedel, ansvaret för bedömningen av rundradiorörelsens kostnads- och intäktsutveckling samt ansvaret för bedömningen av avgiftsuttagets storlek på kort och lång sikt.

Moderbolaget menar att det finansiella samordningsansvaret begränsas av att riksgäldskontoret, enligt avtalet mellan staten och Sveriges Radio AB, är den enda accepterade kreditgivaren resp. likviditetsplaceringen av medlen på rundradiokontot. Man anser att ett fullständigt finansiellt ansvar med fri placeringsrätt av tillfällig överskottslikviditet inte hade begränsat avkastningsmöjligheterna på det sätt som skedde år 1989.

Riksdagen fattar årligen beslut om medelstilledningen till Sveriges Radio-koncernen och om en kostnadskompensation enligt SR-index, som är ett kombinerat pris- och löneindex som statistiska centralbyrån beräknar varje månad.

Sveriges Radio redovisar utvecklingen av SR-index fr.o.m. budgetåret 1984/85 jämfört med koncernens interna kostnadsutveckling och konsumentprisförändringarna (KPI) under samma period. År 1989 ökade SR-index med 7,1 %. Samtidigt ökade koncernens interna kostnader med 8,3 %. Skillnaden (1,2 %-enheter) motsvarar en urholkning av tillgängliga medel med 35 milj. kr. och beror huvudsakligen på stigande kostnader för löner och programinköp som följt av den skärpta konkurrensen. Den allt mer konkurrenspräglade utvecklingen på medieområdet kommer enligt moderbolaget sannolikt att pressa upp priserna ytterligare. En prognos för år 1990 tyder på en differens på närmare 2 %-enheter, vilket skulle motsvara 65 milj. kr. Ökningen av KPI har under senare år varit lägre än för SR-index, men Sveriges Radio beräknar att KPI kommer att öka mer än SR-index under år 1990.

Riksdagen fattar också beslut om TV-avgiftens storlek. Avgiften är Sveriges Radio-koncernens huvudsakliga finansieringskälla. Den 1 juli 1990 höjdes avgiften med 80 kr. till 1 164 kr. per år. Intäkterna bestäms av nivån på avgiften och antalet betalare.

TV-avgiften har ökat med 138 kr. i fast penningvärde sedan år 1985. Det motsvarar en genomsnittlig årlig ökning med 20 kr. i 1989 års prisnivå. Ökningen har varit för låg för att helt täcka rundradiorörelsens kostnader.

Det sammanlagda antalet TV-mottagare kan uppskattas till 3 650 300. Av dessa står hushållen för 3 450 000 medan enskilda firmor, offentliga myndigheter och övriga juridiska personer står för återstoden. Antalet registrerade TV-avgifter hos RIKAB uppgick till knappt 3 330 000 i april 1990. Ett huvudmål är att uppnå 3,40 miljoner mottagaravgifter. Av mycket stor betydelse för att minska avgiftsskolket är RIKAB:s möjligheter att samköra olika typer av befolknings- och företagsregister med register över TV-innehavare.

På rundradiokontot redovisas rundradions samlade kostnader och intäkter. Resultatet i rörelsen har varit positivt sedan budgetåret 1986/87, med undantag för budgetåret 1987/88. Trots detta har saldot i rundradiokontot varit negativt under hela perioden. Det är ett kraftigt underskott från budgetåret 1985/86 som ännu inte återhämtats. I 1988 års budgetproposition var målsättningen för de närmaste årens utveckling av TV-avgiften att saldot i rundradiokontot skulle vara positivt år 1990. Saldot kommer dock att vara negativt (- 104,3 milj. kr.) vid en beräknad förändring av SR-index på 8 % och med 3,30 miljoner TV-avgiftsbetalare.

För år 1991 kommer rundradiokontot, vid en inflationsnivå (och därmed sammanhängande SR-index) på 6 %, inte ens med 3,40 miljoner avgiftsbetalare att visa positivt resultat med nuvarande TV-avgift.

Sveriges Radio AB gör bedömningen att en höjning av TV-avgiften med 144 kr. (till 1 308 kr.) den 1 juli 1991 torde vara nödvändig för att nollställa rundradiokontot. Detta under förutsättning att inflationen blir högst 6 % samtidigt som antalet avgiftsbetalare är 3,30 miljoner, eller att inflationen blir 7 % och antalet avgiftsbetalare 3,33 miljoner.

Det sammanlagda resursbehovet för perioden 1992—1995 har ovan beräknats till 785 milj. kr., vilket motsvarar ett medelstillskott för Sveriges Radio-koncernen på 262 milj. kr. år 1992. Det betyder att TV-avgiften behöver höjas med 90 kr. år 1992. Tillsammans med den föreslagna höjningen på 144 kr. år 1991, skulle TV-avgiften därmed komma att uppgå till knappt 1 400 kr.

Härutöver kommer att riksdagens beslut om mervärdesskatt (prop. 1989/90:111, SkU 31, rskr. 357) avseende televerkets rundradioverksamhet kommer att medföra ett ökat medelsbehov från televerkets sida. Om detta skall täckas av rundradiokontot kommer även intäkterna att behöva ökas.

8.7.1 Sveriges Radio

Mina förslag om medelsanvisning till Sveriges Radio AB tar sin utgångspunkt i vad jag tidigare har anfört om finansiering av rundradioverksamheten (se avsnitt 6.3). Förslagen innebär dels en uppskrivning av den medelsram som koncernen tilldelats för 1991, dels ett resurstillskott om 150 milj.kr. Sveriges Radio AB bör sammantaget för år 1992 anvisas 3210,5 milj.kr. i 1989 års prisläge för koncernens drifts-, investerings- och kapitalkostnader.

Byggnadsinvesteringarna enligt den investeringsplan som redovisades i 1986 års proposition (s. 91) beräknas för år 1992 inte innebära några nya investeringskostnader. Merkostnader för radio- och TV-huset i Örebro medför dock en utgift för Sveriges Radio om ca 3,3 milj.kr. Jag har vid min medelsberäkning tagit hänsyn till byggkostnadsutfallet under tidigare år. Sammanlagt har jag räknat med 51,1 milj.kr. i kapitalkostnader för år 1992. Inför den nya avtalsperioden bör Sveriges Radio, som jag tidigare nämnt, ange hur en övergång kan ske till en modell för medelsberäkningar där kapitalkostnader inte behöver särredovisas.

Riksdagen har i samband med beslut om tilläggsbudget II (prop. 1987/88:125 bil. 5, KrU 23, rskr. 287) bemyndigat regeringen att ställa särskilda medel till Sveriges Radios AB förfogande för utbildningsradions programverksamhet i samband med särskilt angelägen fortbildning av skolans personal. Med stöd av bemyndigandet tilldelade regeringen under år 1990 av allmänna medel 2,5 milj.kr. för nämnda verksamhet.

Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) har för åren 1990 och 1991, utöver ordinarie medelstillsättning, anvisats 3,8 resp 4,0 milj.kr. för särskilda insatser i syfte att öka antalet TV-avgifter (prop. 1989/90:25 bil. 7, KrU 11, rskr. 82). För år 1990 inriktades dessa insatser mot juridiska personer. Under år 1991 är målgruppen sådana kategorier av hushåll där avgiftsskolket erfarenhetsmässigt är störst. RIKAB har i en delrapport redovisat att marknadsföringsåtgärderna under år 1990 resulterat i en årlig intäktsökning med ca 4,6 milj.kr. Slutlig redovisning skall lämnas till regeringen före den 1 mars 1992.

Jag har tidigare anfört (prop. 1988/89:129, KrU 21, rskr. 311) att medelstillsättningen till RIKAB, i avvaktan på att verksamheten skall stabiliseras, bör redovisas särskilt. Enligt min mening har verksamheten nu funnit sina former. Det är naturligt att Sveriges Radio-företagen, som genom dotterbolaget RIKAB anförtrots ansvaret för uppbörd och kontroll av TV-avgifter, i fortsättningen också får ansvara för hur mycket resurser som bör avdelas för denna verksamhet. Bedömningen av vilka insatser som fortsättningsvis bör göras för att komma till rätta med dem som skolkar från TV-avgift görs enligt min mening häst inom Sveriges Radio-företagen. För 1992 bör därför medelstillsättningen till Sveriges

Den ökade friheten i detta avseende bör dock för regeringens och riksdagens information paras med en fortsatt redovisning av RIKABs medelsanvändning. Jag utgår från att insatser för att öka antalet TV-avgiftsbetalare och uppnådda resultat därvid kommer att bli belysta. Om denna ordning skulle visa sig vara mindre ändamålsenlig anser jag att andra styrmodeller bör prövas.

Moderholaget har enligt regeringens anvisningar redovisat en verksamhetsplan för perioden 1991–1995 för Sveriges Radio-koncernens försvarsberedskap. Planen följer de riktlinjer som angavs i den proposition om säkerhetspolitiken och totalförsvaret (prop. 1981/82: 102 bil. 7, FöU 18, rskr. 374) som, vad beträffar Sveriges Radio-koncernens verksamhet, antogs av riksdagen våren 1982 och som alltså gäller (jfr prop. 1986/87: 95 bil. 7, FöU 11, rskr. 310). I medelsberäkningarna för den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten har hänsyn tagits till kostnader för beredskapsåtgärder.

8.7.2 Radionämnden

Vid min medelsberäkning för radionämndens verksamhet under budgetåret 1991/92 har jag som tidigare tagit hänsyn till kända löneökningar och till prisutvecklingen.

För att radionämnden skall kunna fullgöra sin nya uppgift att granska reklam-TV-företagets sändningar bör som jag redovisat i det föregående (se avsnitt 4.10) nämnden få ökade medel. För det första halvåret 1992 bör därför radionämnden erhålla ett medelstillskott för löner och vissa förvaltningskostnader om 430 000 kr., varav 80 000 är avsedda för engångsändamål.

Medelsanvisningen för budgetåret 1991/92 bör uppgå till 3 983 000 kr. Därav utgör medlen för löne- och arvodeskostnader högst 2 705 000 kr. och medlen för lokalkostnader 715 000 kr.

8.7.3 Televerket

De nya reglerna för mervärdeskatt innebär bl.a. att teletjänster skall vara skattepliktiga, vilket medför ökade kostnader för televerket för utsändning m.m. av Sveriges Radios program. Regeringen föreslår nu på tilläggsbudget II för innevarande budgetår att televerket till följd av detta bör tilldelas ytterligare medel. Mina förslag i det följande utgår från att riksdagen bifaller dessa förslag.

De riktlinjer jag tidigare redogjort för gällande ny finansieringsordning för programinsamling och utsändning (se avsnitt 7.2) innebär att år 1992 blir det sista året för vilket riksdagen behöver fatta beslut om medelstildelning till televerket och ta ställning till en femårig plan för investeringar i rundradioanläggningar. Jag förutsätter emellertid att investeringsverksamheten kommer att fortsätta efter i huvudsak de riktlinjer som riksdagen tidigare ställt sig bakom.

För år 1992 har jag beräknat investeringsnivån till 187,4 milj.kr. i 1992 års beräknade prisnivå. Jag har därvid tagit hänsyn till den sänkning av mervärdeskatten som sker fr.o.m. den 1 januari 1992.

Tidigare år har televerket medgivits ett beställningshemyndigande om 30 milj.kr. avseende investeringsändamål samt att som skuld resp. tillgodohavande föra högst 10 milj.kr. av investeringsmedlen mellan det verksamhetsår som medelsanvisningen avser och det därpå följande året. På tilläggsbudget II föreslås denna s.k. sluss mellan åren 1991 och 1992 få uppgå till 11 milj.kr.

De riktlinjer jag tidigare har redovisat angående ny finansieringsordning för utsändning m.m. av Sveriges Radio-företagens program gör att hemyndiganden med räckvidd efter 1992 års utgång ter sig mindre ändamålsenliga. Jag utgår emellertid från att det går finna övergångslösningar för behoven av att kunna göra långsiktiga beställningar av utrustning m.m. eller att i kostnadsutjämnande syfte föra medel mellan verksamhetsår.

De övergångslösningar som behöver övervägas för det fall att den nya finansieringsordningen träder i kraft under verksamhetsåret 1992 är av ett annat slag. Till dessa avser jag att återkomma i 1992 års proposition.

Vid mina beräkningar av medel för år 1992 för televerkets driftskostnader har jag, när det gäller programinsamling och utsändning tagit hänsyn till riksdagens tidigare beslut angående åtgärder för bättre regional-TV-täckning m.m. (jfr. prop. 1986/87:100 bil. 10, KrU11, rskr 197). Jag har även räknat med en viss volymökning samt att mervärdeskatten sänks fr.o.m. den 1 januari 1992. Jag har inget att erinra mot planerna att lägga ned Motala långvägssändare. Bortfallet av intäkter från mobilsökningstjänsten innebär att 2,7 milj. kr. får täckas på annat sätt än genom ökad medelstildelning. För övrigt erinrar jag om den princip som sedan länge gällt för täckning av televerkets kostnader vid förändringar initierade av ett Sveriges Radio-företag.

Sammantaget bör medelsanvisningen för televerkets driftskostnader för år 1992 uppgå till 416,4 milj.kr. i 1992 års beräknade prisnivå.

Vad jag tidigare har anfört om övergångsregler och behovet av att i kostnadsutjämnande syfte kunna föra medel mellan verksamhetsår gäller även för driftsmedlen.

I samband med mina förslag på tilläggsbudget II (prop. 1990/91:125 bil. 6) har jag redovisat att televerket numera tillämpar nya budgeterings- och redovisningsprinciper som påverkar fördelningen mellan drifts- och investeringsmedel. Detta innebär att de medelsanvisningar avseende år 1992 som jag nyss redovisat inte kommer att vara rättvisande. Eftersom år 1992 kommer att bli det sista året med hittillsvarande ordning för medelsanvisning och i avvaktan på att televerkets nya budgeterings- och redovisningsprinciper stabiliseras bör regeringen senast efter 1992 års utgång pröva om medelsanvändningen kan anses ha varit förenlig med utgångspunkterna för mina beräkningar. I konsekvens härmed bör regeringen ges rätt att omfördela de för år 1992 använta medlen för investerings- och driftskostnader.

8.7.4 TV-avgiften

Prop. 1990/91:149

Mina förslag till medelstillelning för den med TV-avgifter finansierade radio- och TV-verksamheten under år 1992 för Sveriges Radio-koncernens och televerkets del samt för budgetåret 1991/92 för radionämndens del framgår av följande sammanställning. Beloppen anges i milj.kr.

	Beräknat för		Förslag för	
	1990/91	1991	1991/92	1992
Sveriges Radio				
Investerings- och driftskostnader		2 845,1 ¹		3210,5 ²
Radionämnden	2,724 ³		3,983 ⁴	
Televerket				
Investeringskostnader		164,25 ⁷		187,4 ⁶
Driftskostnader		310,45 ⁸		416,4 ⁶

¹ Prisläge 1988

² Prisläge 1989

³ Prisläge 1988/89

⁴ Prisläge 1989/90

⁵ Prisläge 1991

⁶ Prisläge 1992

⁷ Ytterligare 16,5 milj.kr. föreslås på tilläggsbudget II

⁸ Ytterligare 78,5 milj.kr. föreslås på tilläggsbudget II

I prop. 1985/86: 99 om Sveriges Radios verksamhet m.m. redovisade jag som min uppfattning att en successiv återuppbyggnad av radiofond- den, dvs. den dåvarande motsvarigheten till det nuvarande rundradio- kontot, vore lämplig. Vid utgången av december år 1990 var underskot- tet på kontot ca 112 milj.kr.

De faktorer som är avgörande för behållningen på rundradiokontot är dels storleken på Sveriges Radios kompensationsindex, dels antalet TV-avgiftsbetalare, vilket vid slutet av år 1990 var ca 3 310 000. I sam- manhanget kan nämnas att en ökning av index med 1 procentenhet motsvarar i runda tal en merkostnad för rundradiokontot på 30 milj.kr. För år 1991 innehär även mina förslag om tilläggsmedel på tilläggsbud- get II, bl.a. med anledning av att teletjänster blivit mervärdeskatteplikt- iga, en ökad belastning på rundradiokontot.

Vid mina bedömningar av TV-avgiftsutvecklingen under de närmaste åren har jag utgått från möjligheten av att en reklam-TV-kanal kan komma att betala en koncessionsavgift till staten, vilket skulle resultera i en intäkt till rundradiokontot. Jag har också arbetat med förutsättningen att Sveriges Radios kompensationsindex, vilket är konstruerat för att återspegla kostnadsutvecklingen för Sveriges Radios verksamhet, under åren 1991 och 1992 inte överstiger 7 resp. 5 %. Därutöver har jag haft som riktmärke att underskottet på rundradiokontot successivt bör kunna arbetas in under de närmaste åren. Sedan underskottet hämtats in bör justeringarna av TV-avgiften under en period kunna bli lägre än de årliga förändringarna av Sveriges Radios kompensationsindex.

I likhet med vad jag tidigare har anfört om anpassning av avtalsperioderna till Sveriges Radios verksamhetsår bör även tidpunkterna för justering av TV-avgiftsnivån ändras från den 1 juli varje år till den 1 januari. Som en övergångslösning bör riksdagen nu ta ställning till två ändringar av TV-avgiftsnivån för att täcka ökade kostnader till följd av indexutvecklingen och för att minska underskottet på rundradiokontot.

Jag föreslår därför dels en höjning av TV-avgiften med 72 kr. (6,2 %) till 1 236 kr. per år fr.o.m. den 1 juli 1991, dels en höjning med 84 kr. (6,8 %) till 1 320 kr. per år fr.o.m. den 1 januari 1992. Avgiften för en tremånadersperiod blir därmed 309 kr. resp. 330 kr. För närvarande är avgiften 1 164 kr. per år eller 291 kr. för tre månader.

Mina förslag rörande TV-avgiften förutsätter att lagen (1989:41) om TV-avgift ändras. Förslag härtill har upprättats inom utbildningsdepartementet

Lagförslaget rör i och för sig ett sådant ämne som avses i 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Enligt min mening är emellertid lagändringen av sådan beskaffenhet att lagrådets yttrande inte behöver inhämtas.

9 Specialmotivering till lagförslagen i avsnitt 4.12

Prop. 1990/91:149

9.1 Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Som har nämnts tidigare (se avsnitt 4.1.1) har det på grund av lagrådets synpunkter i lagtekniskt hänseende ansetts vara att föredra att direkt i radiolagen reglera vad som bör gälla om annonstiden i televisionen framför att utforma en särskild lag om detta. Propositionsförslaget innebär därför att radiolagen tillförs ett antal paragrafer (8-16 §§). Dessa bestämmelser kommer enbart att ha betydelse för det reklamfinansierade TV-företaget.

I dag föregås ingen paragraf i radiolagen av någon rubrik. Det nya avsnittet bör föregås av rubriken "Annonser som sänds under annonstid i televisionen". På grund härav är det motiverat att rubriker även sätts in före vissa andra paragrafer.

Definitioner

1 §

I denna lag förstås med

r a d i o s ä n d n i n g: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare,

r u n d r a d i o s ä n d n i n g: radiosändning som är avsedd att tas emot 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 att lyssna på eller se sändningen,

t r å d s ä n d n i n g: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare,

s ä n d a r e: anordning för radiosändning (radiosändare) eller trådsändning (trådsändare),

m o t t a g a r e: anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning,

r a d i o p r o g r a m: radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än,

utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt,

r e k l a m: *ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nytthet,*

a n n o n s t i d i t e l e v i s i o n e n: sändningstid i televisionen som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att den som sänder under den angivna tiden i huvudsak gör detta på uppdrag av andra.

Definitionerna av *reklam* och *annonstid i televisionen* är nya. Vad som förstås med dessa uttryck har utvecklats tidigare (se avsnitten 4.2.2 och 4.2.3).

Med *reklam* förstås i detta sammanhang ett visst radioprogram. Som exempel på reklam i radio och TV har nämnts de uppgifter som kan fö-

rekomma i anslutning till Sveriges Utbildningsradios program om hur lyssnare och tittare kan beställa kursböcker och liknande. Även om uppgifter av detta slag ingår som en del i ett längre program, kan själva reklamen också anses utgöra ett särskilt radioprogram.

Reklambegreppet får betydelse för alla företag som är programföretag i radiolagens mening, även t.ex. Sveriges Riksradio AB som bara sänder ljudradioprogram.

Som har nämnts tidigare förekommer i dag i radiolagen och programföretagens avtal med staten uttrycket "kommersiell reklam"; det heter i avtalen att ett programföretag inte mot vederlag får medge kommersiell reklam i program eller programinslag. För de icke reklamfinansierade programföretagen bör detta i fortsättningen motsvaras av att företaget inte får sända "reklam" mot vederlag, se ändringsförslaget i fråga om 7 § radiolagen.

Uttrycket "kommersiell reklam" finns förutom i radiolagen i närradiolagen (1982:459) och lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar (kabel lagen).

Kommersiell reklam får inte sändas i närradio (10 § första stycket närradiolagen). Ett tillstånd att bedriva s.k. egensändningar i kabel kan återkallas, om tillståndshavaren har medgett kommersiell reklam i sändningarna eller gjort reklam för egen kommersiell verksamhet i dessa (23 § andra stycket 1 kabel lagen).

De nu berörda reglerna påverkas inte av den nya reklamdefinitionen i radiolagen.

Med uttrycket *annonstid i televisionen* förstås sändningstid i televisionen som inleds och avslutas av "en särskild ljud- och bildsignatur" som markerar att den som sänder under den angivna tiden i huvudsak gör detta på uppdrag av andra.

Den särskilda ljud- och bildsignaturen bör bestå av en försignatur och en eftersignatur. Försignaturen bör förmedla budskapet: "Nu sänds annonser." Av eftersignaturen bör framgå: "Nu är det slut på annonserna." I praktiken bör det hela kunna te sig ungefär som på biografer när det visas reklamfilm som förspel till den aktuella långfilmen.

I den nya 14 § föreskrivs att annonstiden i televisionen vid ett givet tillfälle inte får understiga en minut, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen har frånräknats. Sändningstiden för denna regleras inte närmare.

Programföretags sändningsrätt m.m.

5 §

För rätt att här i landet sända radioprogram i rundradiosändning krävs tillstånd av regeringen.

För rätt att här i landet sända radioprogram i trådsändning krävs tillstånd av regeringen, om sändningen sker till bostäder och när fler än 100 bostäder.

Tillstånd ges för viss tid.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i en sändning

som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta föreskrifterna i 6 och 7 §§ samt 17 § andra stycket. I fråga om vad som sänds under annonstid i televisionen skall programföretaget också iaktta föreskrifterna i 8-15 §§.

Regeln i tredje stycket är ny. Den innebär emellertid inte någon ändring i förhållande till hur det hittills har varit i praktiken. Det får emellertid anses vara lämpligt att det uttryckligen anges att ett sändningstillstånd skall vara tidsbegränsat.

Genom det nya tredje stycket kommer nuvarande tredje stycke att hilda paragrafens fjärde stycke.

Fjärde stycket har ändrats framför allt med hänsyn till de nya reglerna om sådana annonser som sänds under annonstid i televisionen.

6 §

Programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket skall utövas opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen.

Programföretaget får inte i programverksamheten mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse. Programföretaget får dock i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

Programverksamheten skall som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Föreskrifterna i första och andra styckena gäller inte vad som sänds under annonstid i televisionen eller annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV.

Andra stycket

Det förhållande att även ett helt eller huvudsakligen reklamfinansierat TV-företag bör vara skyldigt att utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt har behandlats tidigare (se avsnitt 4.3.1). Kraven på opartiskhet och saklighet gäller dock inte för sådana annonser som sänds under annonstid i televisionen (se det nya fjärde stycket).

Som har framhållits tidigare kommer kravet på opartiskhet i fråga om själva programverksamheten att ha samma innebörd för ett reklam-TV-företag som detta krav har i dag för Sveriges Television och övriga programföretag inom Sveriges Radio-koncernen. I själva programverksamheten bör således även reklam-TV-företaget vara försiktigt med att sända inslag som kan uppfattas som ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

Skälen för att komplettera opartiskhetskravet med regeln i första meningen har redovisats tidigare (se avsnitt 4.9.1).

Andra meningen är ett undantag från såväl sistnämnda regel som kravet på opartiskhet. Regeln innebär att ett programföretag i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis får lämna uppgift om vem bidragsgivaren är. Bakgrunden har angetts i avsnitt 4.9.2. Som har nämnts där är syftet att göra det möjligt för programföretaget att, där sponsorförfinansiering har förekommit, lämna sponsorsmeddelande

utan att detta skall anses strida mot företagets skyldigheter i programverksamheten.

Prop. 1990/91:149

Tredje stycket

Den s.k. demokratibestämmelsen, som nu står i 6 § andra stycket, har formulerats om. Skälen för att ändra bestämmelsen har behandlats tidigare (se avsnitt 4.9.3).

Fjärde stycket

Vad som föreskrivs i detta stycke har behandlats tidigare (se avsnitt 4.8).

7 §

Övriga villkor för programföretagets sändningsrätt skall tas in i ett avtal mellan regeringen och företaget. I detta avtal får det bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. sända **genmälen och beriktiganden,**
2. i **programverksamheten respektera den enskildes privatliv,**
3. sända ett **mångsidigt programutbud,**
4. **ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen,**
5. på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och att
6. sända redogörelse som avses i 17 § andra stycket.

I avtalet får det också bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. **inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis,**
2. **endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning, och att**
3. **om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.**

Paragrafen har brutits ut ur vad som i dag är 6 § tredje stycket.

Enligt första stycket första meningen skall det i ett avtal mellan regeringen och programföretaget tas in de villkor för sändningsrätten som inte anges i 6 §.

Genom vad som i övrigt föreskrivs i första stycket ges stöd i lag för avtalsbestämmelser mellan staten och ett programföretag som gäller andra frågor än sådana som har med programverksamhetens finansiering att göra. En sådan avtalsbestämmelse måste naturligtvis hålla sig inom ramen för det i lagen givna bemyndigandet. Däremot behöver bestämmelsen inte ta i anspråk hela det utrymme som lämnas av bemyndigandet.

Vad som har sagts nu gäller även sådana avtalsbestämmelser som det ges lagstöd för genom de tre punkterna i andra stycket. Gemensamt för sådana avtalsbestämmelser är att de gäller tillåtet eller förbjudet "kommersiellt främjande" i radio och TV. Ett särskilt skäl för att den konkreta regleringen här inte sker i lag är att den förutsätts innebära exempelvis att ett visst programföretag får sända reklam mot vederlag, medan andra programföretag inte får göra detta.

Första stycket

Punkt 1

Redaktionella ändringar har gjorts. Möjligheten att avtala om skyldighet att sända genmälen bör lämpligen nämnas först.

Punkt 2

Även här är det fråga om redaktionella ändringar.

Punkt 3

Denna punkt är ny. Den har behandlats tidigare (se avsnitt 4.9.4).

Punkt 4

Även denna punkt är ny. Den har också behandlats tidigare (se avsnitt 4.9.5).

Punkt 5

Denna bestämmelse har endast numrerats om.

Punkt 6

Även denna bestämmelse har numrerats om.

Andra stycket

Punkt 1

Enligt denna bestämmelse får det i avtalet mellan staten och programföretaget bestämmas om skyldighet för företaget att "inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis".

Med anledning av formuleringen hör betonas vad som redan har framhållits, nämligen att en avtalsbestämmelse inte behöver ta i anspråk hela det utrymme som lämnas av lagens bemyndigande.

Som har framhållits tidigare (se avsnitt 4.2.2) bör man i avtalet mellan staten och programföretaget skilja ut vad som under vissa förutsättningar och i viss form är tillåten sponsring till skillnad från reklam mot vederlag i övrigt.

Punkt 2

Denna föreskrift har behandlats tidigare (se avsnitt 4.3.3).

Punkt 3

Syftet med denna föreskrift är att ge lagstöd för en avtalsbestämmelse som ålägger ett programföretag att, där sponsoring finansiering har förekommit, lämna uppgift om detta. Föreskriften har behandlats tidigare (se avsnitt 4.9.2).

Annonser som sänds under annonstid i televisionen

8 §

Under annonstid i televisionen får det endast förekomma

- 1. reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända,*
- 2. programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet, och*

3. programglimtar.

Skälen för denna paragraf har redovisats tidigare (se avsnitt 4.4.2).

Punkt 1

Enligt denna regel får det under annonstid i televisionen förekomma 1) reklam som någon har uppdragit åt programföretaget att sända och 2) andra program än reklam som någon har uppdragit åt företaget att sända. Det väsentliga är således att någon har *uppdragit åt programföretaget att sända programmet*. Om så inte är fallet, och om programmet inte heller uppfyller kraven enligt punkt 2 eller 3, får programföretaget inte sända programmet under annonstid.

Flerfallet annonser torde komma att uppfylla kvalifikationen att vara program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända, eftersom de kan förmodas gälla betald reklam. Lagen lägger sig dock inte i om reklamen sänds mot vederlag eller är gratisreklam.

När det gäller sponsrade program har naturligtvis sponsorn ett intresse av sändningen. Detta betyder dock inte att sponsorn kan anses ha uppdragit åt programföretaget att sända programmet.

Punkt 2

Denna regel innebär att programföretaget under annonstid får göra reklam för egen kommersiell verksamhet.

Det centrala är här ordet "reklam". Ordet "kommersiell" i uttrycket "för egen kommersiell verksamhet" har således ingen självständig betydelse; det för dock tankarna till vad som åsyftas med reklam utan att läsaren behöver gå till radiolagen, där reklambegreppet definieras. Ordet "kommersiell" underlättar därför läsningen av lagtexten.

Punkt 3

Som har anförts tidigare bör reklam-TV-företaget under annonstid också ha rätt att sända programglimtar, dvs. program som till övervägande delen består av korta avsnitt av program som programföretaget avser att sända vid ett senare tillfälle.

9 §

Av en annons som sänds under annonstid i televisionen skall framgå i vems intresse sändningen sker.

I annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag får det inte uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer.

Denna paragraf, som är ett uttryck för grundsatsen om reklamidentifiering, har behandlats tidigare (se avsnitt 4.4.3).

10 §

Annonser som sänds under annonstid i televisionen får inte syfta till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Enligt denna paragraf förbjuds viss åsiktsannonsering i den marksända televisionen. De överväganden som ligger till grund för paragrafen har redovisats tidigare (se avsnitt 4.4.4).

11 §

En annons med reklam som sänds under annonstid i televisionen får inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år.

I annonser med reklam får det inte uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Vad som föreskrivs i denna paragraf har behandlats i avsnitt 4.7. Paragrafen har också berörts i avsnitt 4.10.2.

12 §

Programföretaget får inte diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

Denna paragraf har behandlats i avsnitt 4.3.2.

13 §

Av en programtjänsts sändningstid per dygn får högst tio procent avse annonser under annonstid i televisionen. Denna andel beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och kl. 24.00.

Inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslag får annonser förekomma under högst åtta minuter eller, i rena undantagsfall, tio minuter.

I avtalet mellan regeringen och programföretaget får det bestämmas att högsta tillåtna sändningstiden för annonser under annonstid i televisionen skall vara kortare än vad som föreskrivs i första och andra styckena.

Dessa regler har behandlats tidigare (se avsnitt 4.5.1). De gäller den högsta tillåtna annonsvolymen för ett programföretag.

Uttrycket programtjänst ("programme service") har hämtats från den europeiska TV-konventionen, som definierar det i anslutning till begreppet programföretag ("broadcaster"). Konventionen betecknar såsom programföretag den fysiska eller juridiska person som sätter samman programtjänster i televisionen för mottagning av en större allmänhet och som sänder eller låter tredje man sända tjänsterna i deras helhet och utan ändringar. Programtjänst definieras såsom alla inslag i en och samma tjänst som tillhandahålls av ett givet programföretag enligt definitionen av detta uttryck.

I den svenska lagstiftningen förekommer uttrycket "programkanal" i 2 § lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar, kabellagen. Med programkanal menas där det samlade utbud av radioprogram som under en gemensam beteckning sänds i en kanal. Uttrycket kanal betecknar i kabellagen det genom frekvensangivelse eller på annat därmed jämförligt sätt särskilt bestämda utrymme i ett kabelnät som behövs för sändning av radioprogram.

En programtjänst är ofta identisk med programkanalens innehåll. Så får anses vara fallet med exempelvis de satellitsända programtjänsterna TV 3 och TV 4. När det gäller Sveriges Televisions kanal 1 och TV 2 bör emellertid beaktas att det i dessa kanaler utom de aktuella program-

tjänsterna förekommer program av Sveriges Utbildningsradio. Dessa program kan inte anses ingå i programtjänsterna kanal 1 och TV 2, utan de får anses utgöra en särskild programtjänst.

Det är givetvis sändningstiden i en och samma programtjänst som avses när det i andra stycket talas om en sändningstid av en timme mellan hela klockslag.

14 §

Annonstiden i televisionen vid ett givet tillfälle får inte understiga en minut, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen har frånräknats.

Vad som föreskrivs i denna paragraf har behandlats i avsnitt 4.5.2. Med annonstid i televisionen avses enligt definitionen i 1 § sändningstid som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att den som sänder under den angivna tiden i huvudsak gör detta på uppdrag av andra. Vilka program som får sändas under annonstid anges i 8 §. Bl.a. får det under annonstid förekomma programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet samt programglimtar.

Annonstiden vid varje givet tillfälle behöver således inte utnyttjas för att i huvudsak sända program på uppdrag av andra. Lagstifningen hindrar inte att programföretaget utnyttjar en viss annonstid för att huvudsakligen eller t.o.m. uteslutande sända egenreklam och programglimtar.

15 §

Annonser under annonstid i televisionen skall sättas in mellan programmen. Annonser med reklam får dock inte förekomma under annons-tiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Utän hinder av första stycket första meningen får annonser avbryta ett program, om de sätts in

1. i pauser i sportprogram, där det förekommer längre pauser eller i pauser i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken,

2. mellan delar av program, som består av olika avslutade delar och där varje del som föregås eller följs av annonser varar minst 20 minuter; annonser med reklam får dock inte förekomma under annons-tiden omedelbart före eller efter en del av programmet som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Denna paragraf har behandlats i avsnitten 4.5.3 och 4.7. Den huvudregel som paragrafen ger uttryck åt är att annonser skall sättas in mellan programmen. Detta föreskrivs därför i *första stycket första meningen*.

Enligt *första stycket andra meningen* får annonser med reklam inte förekomma under annons-tiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

Reglerna i *andra stycket* är undantag från vad som föreskrivs i första stycket första meningen. Den ena undantagsregeln innebär att det i sportprogram, där det förekommer längre pauser och i program som av-

ser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken, får sättas in i annonser i pauserna. Prop. 1990/91:149

Vad som avses med att det i ett sportprogram förekommer en längre paus får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I avsnitt 4.5.3 har som exempel nämnts pausen mellan två perioder i en ishockeymatch. Liksom pauser i föreställningar eller evenemang utmärks en längre paus i ett sportprogram av att publiken på arenan får tillfälle till avkoppling.

Annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV

16 §

Vad som föreskrivs i 8-15 §§ gäller inte annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV.

Skälen för att föreskrifterna i 8-15 §§ inte skall gälla sökbar text-TV har behandlats tidigare (se avsnitt 4.8).

Radionämndens granskning

17 §

Radionämnden övervakar genom granskning i efterhand om ett programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket utövas i enlighet med denna lag och avtalet mellan regeringen och företaget.

Om det har bestämts i avtalet mellan regeringen och programföretaget, skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i denna lag eller i avtalet mellan regeringen och företaget.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om radionämndens verksamhet.

Radionämndens uppgifter anges i dag i 7 § radiolagen. Nämndens nya granskningsuppgifter har behandlats i avsnitt 4.10.1. Vissa aspekter på radionämndsgranskningen har också tagits upp i avsnitt 4.10.2.

18 §

Et programföretag skall på uppmaning av radionämnden tillstålla nämnden en sådan upptagning av ett program som avses i 10 § första stycket radioansvarighetslagen (1966:756). Om programföretaget inte räddar sig efter en sådan uppmaning, får nämnden förelägga vite.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 4.10.3. Hänvisningen till 10 § första stycket radioansvarighetslagen har samband med vad som har föreslagits i prop. 1990/91:94.

19 §

Myndigheter och andra allmänna organ får inte i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radio-sändningars innehåll och ej heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Detsamma gäller i fråga om trådsändningar.

I fråga om trådsändningar för visning av filmer och videogram vid *allmän sammankomst eller offentlig utställning* gäller dock sådant förbud som avses i första stycket endast om

1. sändningen är en vidareändring av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller

2. sändningen är en egensändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

Med vidareändring och egensändning förstås i denna paragraf detsamma som i lagen om lokala kabelsändningar.

Bestämmelserna i första och andra styckena hindrar inte förhandsgranskning eller sändningsförbud i fråga om bild som återger Sverige eller del därav och som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar.

I fråga om andra trådsändningar för visning av filmer och videogram vid *allmän sammankomst eller offentlig utställning* än sådana som avses i andra stycket gäller föreskrifterna i *lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram*.

I fråga om marknadsföring gäller föreskrifterna i *marknadsföringslagen (1975:1418)*, *lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker*, *lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror och produktsäkerhetslagen (1988:1604)*.

Censurförbudsbestämmelserna i radiolagen står i dag i 8 §.

I *andra* och *femte* styckena har gjorts en ändring som har karaktären av följdändring till *lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram*.

Skälen för det nya *sista stycket* har behandlats i avsnitt 4.2.1.

22 §

Till böter dömes den som

1. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som avses i 20 § första eller andra stycket, eller

2. uppsåtligen eller av oaksamhet lämnar ofullständig eller oriktig uppgift i anmälan som avses i 20 § första eller andra stycket, om ej gärningen är belagd med straff i brottbalken.

Till böter, högst femhundra kronor, dömes den som bryter mot föreskrifterna i 3 § andra stycket eller 3 a § första eller andra stycket. Detsamma gäller den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 20 § tredje stycket uppsåtligen eller av oaksamhet lämnar oriktig uppgift, om ej gärningen är belagd med straff i brottbalken.

Dessa straffbestämmelser finns i dag i 11 §. En redaktionell ändring har gjorts beroende på att nuvarande 9 § föreslås bli betecknad som 20 §.

Förslag om att ändra förevarande paragraf har lagts fram också i prop. 1990/91:68.

9.2 Förslagen till lagar om ändring i närradiolagen (1982:459), lagen (1981:508) om radiotidningar och lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar

9 § närradiolagen (1982:459)

För närradio gäller inte 6-18 §§ radiolagen (1966:755).

6 § lagen (1981:508) om radiotidningar

För radiotidningar gäller inte 6-18 §§ radiolagen (1966:755).

19 § lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar

För lokala kabelsändningar gäller inte 6-18 §§ radiolagen (1966:755).

Dessa ändringar är följdändringar till de föreslagna ändringarna i radiolagen (se föregående avsnitt).

9.3 Förslaget till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

2 a §

Utan hinder av denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror eller vid marknadsföring till barn.

Paragrafen är ny. Den har utformats efter förebild av 1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen.

Till den del paragrafen gäller marknadsföring av alkohol och tobak har den behandlats i avsnitt 4.6.2.

Skälen för paragrafen när det gäller marknadsföring till barn har redovisats i avsnitt 4.7.

2 b §

Vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen om att gärningar inte skall anses som tryckfrihetsbrott, därför att de begås genom meddelanden där det brottsliga är dolt, gäller också i fråga om

1. reklamfinansierad television,
2. sökbar text-TV.

Vad som i den i första stycket angivna föreskriften sägs om tryckfrihetsbrott skall därvid i stället avse yttrandefrihetsbrott.

Paragrafen är ny och gäller det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för annonser och liknande meddelanden i TV. Skälen för paragrafen har redovisats i avsnitt 4.11.2.

Prop. 1990/91:149

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

22 a §

Har företag som avses i 22 § första stycket rätt att i utsändning återge verk, får företaget också ta upp verket på en anordning genom vilken det kan återges, om detta sker

1. för att säkerställa framtida bevisning om utsändningens innehåll el-
ler

2. för att det behövs för att en statlig myndighet skall kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller att i efterhand utöva tillsyn över utsändnings-
verksamheten.

Har sådan upptagning som avses i första stycket dokumentariskt värde, får den bevaras i arkiv som avses i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Upptagning som avses i första stycket får utnyttjas endast för ändamål som anges där, om ej annat följer av 22 c §.

Skälen för att ändra paragrafen har behandlats i avsnitt 4.10.3. Vissa redaktionella ändringar har också gjorts.

I första stycket har de ändamål, för vilka referensbandning får ske, delats upp i två punkter.

Punkt 1 innebär inte någon ändring i förhållande till vad som nu gäller, medan punkt 2 är ny. Den avser att täcka in den referensbandning som sker för att tillgodose dels de behov som radionämnden har för sin verksamhet med efterhandsgranskning av program, dels närradionämndens och kabelnämndens behov med tanke på dessa nämnders tillsynsuppgifter.

Andra stycket beror på ändringarna i första stycket, som motiverar att nuvarande andra mening i detta stycke bryts ut och får bilda ett eget stycke.

Nuvarande andra stycke blir därför paragrafens tredje stycke.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet iaktas vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får företas som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholdryck får inte användas kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Vid marknadsföring av spritdryck, vin eller starköl får ej användas kommersiell annons i periodisk skrift eller annan skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift. Detta gäller dock ej i fråga om skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för sådan dryck.

Denna paragraf har behandlats i avsnitt 4.6.2.

Ändringarna i *första stycket* är av redaktionell natur. Skälet för ändringarna är dock sakligt. Det finns anledning att komplettera motiven till grundregeln om särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdrycker med påpekan, att regeln inte har någon relevans för sådan radio- och TV-verksamhet, för vilken det gäller särskild yttrandefrihetsrättslig lagstiftning, t.ex. radioansvarighetslagen eller lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio. Alkoholreklam i sådan radio- och TV-verksamhet kan emellertid motverkas på två andra sätt. Det ena sättet representeras av det nya andra stycket i paragrafen. Det är den marknadsföringsrättsliga metoden. Den andra metoden är att alkoholreklam motverkas med hjälp av radiorättsliga regler. Ett exempel på en sådan regel är 10 § första stycket närradiolagen (1982:459), som föreskriver att kommersiell reklam inte får sändas i närradio. Efterlevnaden av denna bestämmelse kontrolleras av närradionämnden.

Andra stycket är som redan har nämnts nytt. Nuvarande andra stycke kommer därför att bilda paragrafens tredje stycke.

9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iaktas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte* får *företas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Vid marknadsföring av tobaksvara får inte användas kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Denna paragraf har behandlats i avsnitt 4.6.2.

Beträffande ändringarna i *första stycket* kan hänvisas till vad som har anförts i föregående avsnitt.

Andra stycket är nytt.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen dels föreslår riksdagen att anta

1. förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755),
2. förslagen till lag om ändring i lagen (1989:41) om TV-avgift,
3. förslaget till lag om ändring i närradiolagen (1982:459),
4. förslaget till lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar,
5. förslaget till lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar,
6. förslaget till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756),

7. förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,

8. förslaget till lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker samt

9. förslaget till lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror,

dels föreslå riksdagen att godkänna vad jag har förordat i fråga om ett reklamfinansierat TV-företag i vad avser

10. vissa grundläggande krav på programverksamheten (avsnitt 5.2.1),

11. programuthudets sammansättning (avsnitt 5.2.2),

12. sändning av sponsrade program (avsnitt 5.2.3),

13. utbyggnad av sändningarna (avsnitt 5.3.1),

14. programverksamhetens regionala inriktning (avsnitt 5.3.2),

15. hur programföretaget väljs ut (avsnitt 5.4),

dels bereda riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i fråga om ett reklamfinansierat TV-företag i vad avser

16. koncessionstidens längd. (avsnitt 5.3.6)

17. ägarkrets m.m. (avsnitt 5.3.3),

18. koncessionsavgift (avsnitt 5.3.4) samt

19. åtagande beträffande bidrag svensk filmproduktion (avsnitt 5.3.4)

dels föreslå riksdagen att godkänna vad jag har förordat i fråga om

20. en förlängning av avtalen mellan staten och företagen inom Sveriges Radio-koncernen med sex månader till utgången av år 1992 (avsnitt 6.2) samt

21. Sveriges Radio-företagens möjligheter till sponsring av program (avsnitt 6.4),

dels bereda riksdagen tillfälle att

22. ta del av vad jag har anfört om riktlinjer inför beslut om ett nytt avtal mellan staten och Sveriges Radio-företagen (avsnitt 6.1),

dels föreslå riksdagen att godkänna mitt förslag till medelsberäkning för

23. den avgiftsfinansierade verksamheten inom Sveriges Radio- Prop. 1990/91:149
koncernen (avsnitt 8.7.1),
24. radionämndens verksamhet (avsnitt 8.7.2) samt
25. televerkets investerings- och driftskostnader (avsnitt 8.7.3),
dels föreslå riksdagen att
26. bemyndiga regeringen att omfördela medel anvisade för tele-
verkets investerings- och driftskostnader avseende år 1992 (avsnitt
8.7.3).

11 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

1 Förslag till

Lag om annonser i televisionen

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna lag finns föreskrifter om annonser i televisionen. Lagen gäller för ett programföretag som sänder televisionsprogram med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen (1966:755) och som sänder reklam mot vederlag.

Definitioner

2 § I denna lag avses med

annonstid: sändningstid som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att programföretaget under den angivna tiden i huvudsak sänder på uppdrag av andra,

annons: ett televisionsprogram som sänds under annonstid.

Med reklam avses i denna lag detsamma som i radiolagen (1966:755).

Vad som får sändas under annonstid m.m.

3 § Under annonstid får det endast förekomma

1. reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända,

2. programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet och

3. korta sammandrag av program som programföretaget avser att sända vid ett senare tillfälle.

4 § Av en annons som någon har uppdragit åt programföretaget att sända skall framgå vem uppdragsgivaren är, om det inte står klart i vems intresse annonsen sänds.

5 § En annons med reklam får inte vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos yngre barn.

6 § I annonser med reklam får det inte uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen gäller nyheter eller nyhetskommentarer eller som huvudsakligen vänder sig till barn.

7 § Annonser får inte vara avsedda att främja utbredningen av åsikter i politiska, religiösa eller fackliga frågor.

En annons får dock vara avsedd att främja utbredningen av en åsikt i en politisk fråga, om

1. annonsen sänds inför ett val till riksdagen eller med anledning av att det förestår en sådan rådgivande folkomröstning som avses i rege- ringsformen,

2. programföretaget och samtliga i riksdagen företrädade partier eller företrädare för samtliga linjer i folkomröstningen är överens om villkoren för sändandet av annonser och

3. annonsen sänds i enlighet med de överenskomna villkoren.

8 § För annonser gäller inte 6 § radiolagen (1966:755).

9 § Programföretaget får inte diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

Mängden annonser och hur annonser får sättas in

10 § Av sändningstiden per dygn i en programkanal får högst tio procent avse annonser. Denna andel beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och kl. 24.00.

Inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslag får annonser förekomma under högst åtta minuter.

I avtalet mellan regeringen och programföretaget får det bestämmas att högsta tillåtna sändningstiden för annonser skall vara kortare än vad som föreskrivs i första och andra styckena.

11 § En annons får inte vara kortare än 20 sekunder.

12 § Annonstiden vid ett givet tillfälle skall vara minst två minuter och får vara högst sex minuter, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen frånräknats.

13 § Annonser skall sättas in mellan programmen. Annonser med reklam får dock inte förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn.

Utän hinder av vad som föreskrivs i första stycket första meningen får i sportprogram, där det förekommer längre pauser och i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken, annonser sättas in i pauserna.

14 § I avtalet mellan regeringen och programföretaget får det bestämmas att företaget har rätt att avbryta program med annonser på följande villkor:

1. Avbrott skall ske med varsamhet och under hänsynstagande till programmets karaktär och publikens möjligheter att uppleva detta.

2. Annonser får inte avbryta ett program som är kortare än 20 minuter.

3. Ett program vars sändningstid uppgår till 20 men inte 30 minuter får avbrytas av annonser en gång.

4. Ett program som är längre än 30 minuter får avbrytas av annonser en gång för varje påbörjad 30-minutersperiod.

5. Annonser får inte avbryta ett program, som huvudsakligen gäller nyheter, nyhetskommentarer eller religiös förkunnelse eller som huvudsakligen vänder sig till barn. Detsamma gäller för ett program som består av en film vars sändningstid är 45 minuter eller kortare. I fråga om program som är kortare än 30 minuter gäller också detsamma, om programmet huvudsakligen handlar om religion eller är en dokumentär.

6. Ett program som består av en film som är längre än 45 minuter får avbrytas av annonser en gång.

7. Ett program som avbryts av annonser skall omges av sådana eller av program som huvudsakligen vänder sig till barn.

8. Det första programmet i ett sammanhängande programblock får avbrytas av annonser, om det sänds sådana omedelbart efter programmet.

9. Det sista programmet i ett sammanhängande programblock får avbrytas av annonser, om det sänds sådana omedelbart före programmet.

Denna lag träder i kraft den

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

Prop. 1990/91:149
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)¹
dels att 1, 5 samt 6-8 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 6 a och 7 a §§, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag förstås med
r a d i o s ä n d n i n g : ljud,
bild eller annat meddelande som
sänds med hjälp av elektromagne-
tiska vågor vilkas frekvenser är lä-
gre än 3 000 gigahertz och vilka
utbreder sig i rymden utan särskilt
anordnad ledare,

r u n d r a d i o s ä n d n i n g :
radiosändning som är avsedd att
tas emot direkt av allmänheten,
om sändningen inte är avsedd en-
dast för en sluten krets, vars med-
lemmar är förenade genom en på-
taglig gemenskap av annat slag än
ett gemensamt intresse att lyssna
på eller se sändningen,

t r å d s ä n d n i n g : ljud, bild
eller annat meddelande som sänds
med hjälp av elektromagnetiska
vågor vilka är bundna vid särskilt
anordnad ledare,

s ä n d a r e : anordning för ra-
diosändning (radiosändare) eller
trådsändning (trådsändare),

m o t t a g a r e : anordning för
mottagning av radiosändning eller
trådsändning,

r a d i o p r o g r a m : radio-
sändnings eller trådsändnings in-
nehåll, om detta består av annat
än, utom angivande av namn eller
källa, enkla meddelanden om tid,
väderlek, nyheter eller dylikt.

I denna lag förstås med
r a d i o s ä n d n i n g : ljud,
bild eller annat meddelande som
sänds med hjälp av elektromagne-
tiska vågor vilkas frekvenser är lä-
gre än 3 000 gigahertz och vilka
utbreder sig i rymden utan särskilt
anordnad ledare,

r u n d r a d i o s ä n d n i n g :
radiosändning som är avsedd att
tas emot direkt av allmänheten,
om sändningen inte är avsedd en-
dast för en sluten krets, vars med-
lemmar är förenade genom en på-
taglig gemenskap av annat slag än
ett gemensamt intresse att lyssna
på eller se sändningen,

t r å d s ä n d n i n g : ljud, bild
eller annat meddelande som sänds
med hjälp av elektromagnetiska
vågor vilka är bundna vid särskilt
anordnad ledare,

s ä n d a r e : anordning för ra-
diosändning (radiosändare) eller
trådsändning (trådsändare),

m o t t a g a r e : anordning för
mottagning av radiosändning eller
trådsändning,

r a d i o p r o g r a m : radio-
sändnings eller trådsändnings in-
nehåll, om detta består av annat
än, utom angivande av namn eller
källa, enkla meddelanden om tid,
väderlek, nyheter eller dylikt,

¹ Lagen omtryckt 1986:1209.

reklam: ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nyuighet.

5 §

För rätt att här i landet sända radioprogram i rundradiosändning krävs tillstånd av regeringen.

För rätt att här i landet sända radioprogram i trådsändning krävs tillstånd av regeringen, om sändningen sker till bostäder och när fler än 100 bostäder.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i sändning som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta *bestämmelserna* i 6 § och 7 § andra stycket.

Tillstånd ges för viss tid.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i en sändning som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta *föreskrifterna* i 6 §, 6 a § och 7 § andra stycket. *Ett programföretag som i televisionen sänder reklam mot vederlag skall också iaktta föreskrifterna i lagen (1990:000) om annonser i televisionen.*

6 §

Programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket skall utövas opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen.

Programföretag skall i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Programföretaget skall sända program, i vilka företaget hävdar det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. När det i ett program förekommer inslag som motiverar det, skall programföretaget också hävda dessa principer i samma program eller i anslutning till programmet.

För programföretag skall i övrigt gälla vad som föreskrivs i avtal mellan regeringen och företaget. I sådant avtal får som villkor för rätt att sända radioprogram på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket tas in

1. föreskrift om skyldighet att sända beriktigande och genmäle,
2. föreskrift till skydd för enskilds privatliv,
3. föreskrift om förbud mot kommersiell reklam och mot program som bekostas av annan än programföretag,

4. föreskrift om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och

5. föreskrift om skyldighet att sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket.

Programföretaget får inte i programverksamheten mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse. Programföretaget får dock i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

En föreskrift om undantag från denna paragraf finns i lagen (1990:000) om annonser i televisionen.

6 a §

Övriga villkor för programföretagets sändningsrätt skall tas in i ett avtal mellan regeringen och företaget. I detta avtal får det bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. sända genmälen och beriktiganden,
2. i programverksamheten respektera den enskildes privatliv,
3. sända ett mångsidigt programutbud,

4. ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programs ämnen och utformning samt tiden för programs sändande,

5. på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och att

6. sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket.

I avtalet får det också bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis,

2. endast under annonsid sända reklam mot vederlag eller program mot betalning och att

3. om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

7 §

Radionämnden granskar om programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket har utövats i enlighet med 6 § och avtalet mellan regeringen och företaget. Regeringen meddelar närmare bestämmelser om radionämndens verksamhet.

Om det föreskrivs i avtal mellan regeringen och programföretag skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i denna lag eller i avtalet mellan regeringen och företaget.

Radionämnden granskar om ett programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket har utövats i enlighet med 6 § och avtalet mellan regeringen och företaget. Nämnden granskar även om ett programföretag som i televisionen sänder reklam mot vederlag har iaktagit föreskrifterna i lagen (1990:000) om annonser i televisionen.

Om det har bestämts i avtalet mellan regeringen och programföretaget, skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i denna lag, mot vad som har avtalats eller mot föreskrifterna i lagen om annonser i televisionen.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om radionämndens verksamhet.

7 a §

Programföretaget skall på uppmaning av radionämnden tillstålla nämnden en sådan upptagning som avses i 10 § första stycket radioansvarighetslagen (1966:756). Om programföretaget inte råuar sig efter en sådan uppmaning, kan nämnden förelägga vite.

8 §

Myndigheter och andra allmänna organ får inte i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radiosändningars innehåll och ej heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Detsamma gäller i fråga om trådsändningar.

I fråga om trådsändningar för offentlig förevisning av filmer och videogram gäller dock sådant förbud som avses i första stycket endast om

1. sändningen är en vidareändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller

2. sändningen är en egensändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

Med vidareändning och egensändning förstås i denna paragraf det samma som i lagen om lokala kabelsändningar.

Bestämmelserna i första och andra styckena hindrar inte förhandsgranskning eller sändningsförbud i fråga om bild som återger Sverige eller del därav och som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar.

I fråga om andra trådsändningar för offentlig förevisning av filmer och videogram än sådana som avses i andra stycket gäller föreskrifterna i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m.

I fråga om marknadsföring gäller föreskrifterna i marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

Prop. 1990/91:149
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs i fråga om radioansvarighetslagen (1966:756) dels att 3, 4 och 10 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 2 a, 2 b, 3 a och 11 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förestlagen lydelse

2 a §

Utan hinder av denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

2 b §

Vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen gäller också i fråga om sådana annonser som avses i lagen (1990:000) om annonser i televisionen. Därvid skall vad som sägs om tryckfrihetsbrott i stället avse yttrandefrihetsbrott.

3 §¹

För varje radioprogram skall finnas en programutgivare med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott. Ingenting får sändas mot programutgivarens vilja.

Programutgivare skall ha hemvist i Sverige. Han får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Programutgivare förordnas av programföretagets chef eller av annan tjänsteman hos programföretaget enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Uppgift om vem som är programutgivare skall före sändningen av program antecknas i register, som föres hos programföretaget och är tillgängligt för allmänheten.

Programutgivare förordnas av, förutom programföretagets chef, annan tjänsteman hos företaget som denne har bemyndigat.

¹ Senaste lydelse 1988:1317.

3 a §

Hos programföretaget skall det föras ett eller flera register, som är tillgängliga för allmänheten. I ett sådant register skall det före sändningen av program antecknas vem som är programutgivare.

4 §

Programutgivare är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i radioprogram för vilket han är förordnad.

Beträffande program som *direkt-sändes* kan dock den som skall förordna programutgivare besluta, att i stället var och en som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår. Om beslutet skall före sändningen underrättelse lämnas till de berörda och anteckning göras i register som avses i 3 § tredje stycket. Har sådan åtgärd försummats beträffande någon av dem som *skola* framträda i programmet, är beslutet utan verkan mot honom.

Beträffande program som *direkt-sänds* kan dock den som skall förordna programutgivare besluta, att i stället var och en som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår. Om beslutet skall före sändningen underrättelse lämnas till de berörda och anteckning göras i *sådant* register som avses i 3 a §. Har sådan åtgärd försummats beträffande någon av dem som *skall* framträda i programmet, är beslutet utan verkan mot honom.

Har programutgivare ej förordnats eller uppgift härom ej registrerats före sändningen, vilar det ansvar för yttrandefrihetsbrott i programmet som programutgivaren skulle ha burit i stället på den som haft att förordna programutgivare.

10 §²

Närmare bestämmelser för tillämpningen av denna lag meddelas av regeringen.

Programföretaget skall göra en upptagning av varje program som sänds och bevara denna minst sex månader från sändningen. Rätt att kostnadsfritt ta del av en sådan upptagning och få en utskrift av vad som har yttrats i programmet har
1. justitiekanslern,

² Senaste lydelse 1977:1018.

Regeringen meddelar även bestämmelser om skyldighet för programföretaget att vidtaga åtgärder för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i radioprogram och fastställer villkoren för att enskild skall få taga del av sådan bevisning.

2. en enskild som anser att ett yttrandefrihetsbrott mot honom har begåtts i programmet eller att han har lidit skada på grund av ett yttrandefrihetsbrott i programmet, om det inte är uppenbart att han inte berörs av programmet på sådant sätt att han kan vara målsägande.

I lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupplagningar finns föreskrifter om skyldighet för programföretaget att lämna upplagningar till arkivet för ljud och bild.

11 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra någon av sina skyldigheter enligt 10 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Justitiekanslern är åklagare i mål om ansvar för brott som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar

Prop. 1990/91:149

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Av upptagning av ljudradio- och televisionsprogram, som har sänts av sådant programföretag som har sändningsrätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket radiolagen (1966:755), skall programföretaget lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första stycket skall utgöras av sådan upptagning, som programföretaget enligt särskilda föreskrifter 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 enligt dessa föreskrifter upphörde.

Et pliktexemplar enligt första stycket är en sådan upptagning, som programföretaget skall göra enligt 10 § första stycket radioansvarighetslagen (1966:756). Pliktexemplaret skall lämnas inom en månad från den dag då programföretagets skyldighet att bevara upptagningen enligt denna föreskrift upphörde.

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse 1986:1212.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förestagen lydelse

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *ej får företagas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet *iakttas* vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte får företas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholdryck får inte användas kommersiell annons i televisionsprogram som ett programföretag sänder med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen (1966:755).

Vid marknadsföring av spritdryck, vin eller starköl får ej användas kommersiell annons i periodisk skrift eller annan skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift. Detta gäller dock ej i fråga om skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för sådan dryck.

Denna lag träder i kraft den

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

Prop. 1990/91:149

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *ej* får *företagas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte* får *företas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Vid marknadsföring av tobaksvara får inte användas kommersiell annons i televisionsprogram som ett programföretag sänder med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radtolagen (1966:755).

Denna lag träder i kraft den

Sammanställning av remissyttranden över radiolagsutredningens delbetänkande (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV

Prop. 1990/91:149
Bilaga 2

1 Remissinstanser m.m.

Över radiolagsutredningens delbetänkande (SOU 1990:7) "Lagstiftning för reklam i svensk TV" har remissyttranden efter anmodan avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Nedre Norrland, Stockholms tingsrätt, socialstyrelsen, barnmiljörådet, radionämnden, arkivet för ljud och bild (ALB), universiteten i Stockholm och Göteborg, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och konkurrensverk (SPK) och konsumentverket.

Vidare har remissyttranden avgetts av kabelnämnden, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), statskontoret, Sveriges Radio AB (SR), Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Svenska Teaterförbundet, Svenska Journalistförbundet, SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen, Sveriges Industriförbund, Grossistförbundet Svensk Handel, Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF), Sveriges Köpmannaförbund, Annonsörföreningen, Sveriges Reklamförbund, Sveriges Marknadsförbund, Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU), Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté, Industriförvaltning AB Kinnevik, Nordisk Television AB, Sanna Satellite AB, Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd/De fria kristna samfundens råd (SFR/SAMRÅD) och Sveriges Riksidrottsförbund (RI).

Stockholms universitet har överlämnat yttranden från juridiska fakultetsnämnden, institutionen för journalistik, medier och kommunikation samt institutionen för teater- och filmvetenskap.

Göteborgs universitet har till sitt yttrande fogat yttranden från samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden samt humanistiska utbildnings- och forskningsnämnden; rektorsämbetet har som sitt eget yttrande överlämnat samhällsvetenskapliga fakultetsnämndens yttrande.

SR:s yttrande är gemensamt för detta bolag samt Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel har avgett ett gemensamt yttrande.

SFR/SAMRÅD:s yttrande har avgetts för dels Fribaptistsamfundet, Helgelseförbundet, Metodistkyrkan i Sverige, Svenska Alliansmissionen, Svenska Baptistsamfundet, Svenska Missionsförbundet och Örebromissionsen, dels Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen, Frälsningsarmén, Pingst-rörelsen och Sjudedags Adventistsamfundet.

Med anledning av betänkandet har skrivelser kommit in från Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS), Svenska Regissörsförbundet (SRF) inom Svenska Teaterförbundet, journalisten Charlotte Reimerson och Oberoende Filmars Förbund (OFF).

Prop. 1990/91:149
Bilaga 2

2 Allmänna och sammanfattande synpunkter

JK uttalar att han, utifrån de synpunkter han har att företräda, inte har någon erinran mot de framlagda förslagen; på en punkt framförs dock kritik (se avsnitt 11.3.).

Hovrätten för Nedre Norrland finner utifrån de synpunkter hovrätten har att beakta inte skäl till erinran mot de föreslagna lagändringarna.

Enligt *marknadsdomstolen* har frågorna om TV-reklam i betänkandet behandlats på ett grundligt och förtjänstfullt sätt. Domstolen instämmer i allt väsentligt i utredningens bedömningar, såvitt gäller de frågor som har anknytning till domstolens verksamhet.

SPK har från konkurrenssynpunkt inget att invända mot den föreslagna lagstiftningen.

Enligt *SR* är den principiella lösning som ges i förslaget bra. Lagförslaget är klart och lättöverskådligt. Det är anpassat till såväl den europeiska konventionen om gränsöverskridande television som marknadsföringslagen.

Industriförbundet, *SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel* finner det värdefullt att regeringen har låtit utreda de legala aspekterna på reklam i den nationella televisionen. Organisationerna anser att förslagen bygger på en penetrerande analys, särskilt i de radiatorättsliga delarna och att de väsentligen bör kunna ligga till grund för lagstiftning. Härigenom blir det möjligt att snabbt vidta åtgärder när väl nödvändiga politiska beslut har fattats. Att lagstiftning förbereds är således tillfredsställande, men detta minskar inte kritiken mot att ett avgörande i själva grundfrågan alljämt dröjer.

Beträffande etermediepolitikens inriktning hänvisar organisationerna till det yttrande som de tillsammans med Småföretagens Riksorganisation avgav över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken.

Enligt organisationerna innebär de föreslagna reglerna i vissa avseenden onödiga avvikelser från de internationella normerna på området, främst den europeiska TV-konventionen. Organisationerna menar även att utredningen delvis har drivit regeringen längre än vad tittarintresset motiverar. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om annonsers placering. I den mån det inledningsvis behövs begränsningar utöver vad TV-konventionen stipulerar, bör dessa i huvudsak kunna tas in i ett avtal mellan staten och programföretaget.

Grundläggande är enligt organisationerna att lagstiftningen så nära som möjligt ansluter till TV-konventionen. En sådan anpassning ger också den önskvärda harmoniseringen med EGS regler; organisationer-

na påpekar att EG:s i oktober 1989 antagna direktiv nära överensstämmer med konventionen.

TCO anser förslaget i stort vara acceptabelt.

Svenska Journalistförbundet anser att utredningens förslag till lag om annonser i televisionen är acceptabelt under förutsättning att lagen endast skall tillämpas av företag utanför Sveriges Radio-koncernen.

SACO har inte något att erinra mot förslagen.

LRF anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt har belyst de frågor som är relevanta för bedömningen av hur TV-reklam bör utformas i ett svenskt alternativ. Förslag och diskussioner grundar sig på väl gjorda definitioner och analyser av olika reklambegrepp, programtyper och finansieringsformer. *LRF* kan i huvudsak ställa sig bakom den lagstiftning som föreslås.

Sveriges Reklamförbund ansluter sig när det gäller sakfrågorna i princip till lagförslaget.

TU har i huvudsak inga invändningar mot förslaget till hur en lagstiftning för reklam i svensk TV skall inordnas i nuvarande regelsystem.

Enligt *Nordisk Televisions* uppfattning baseras utredningen på en realistisk bild av den situation och omvärld som svensk television verkar i just nu. Dessutom präglas utredningen av en insikt i de villkor som reklamfinansierad TV verkar under och av en vilja att skapa ett regelverk som ger realistiska möjligheter att bygga upp och utveckla reklamfinansierad svensk TV i internationell konkurrens. Bolaget ser i stort sett inte några svårigheter att driva en reklamfinansierad TV-kanal inom ramen för den lag om annonser i televisionen som föreslås.

Sanna Satellite, som driver satellitkanalen "Nordic Channel", välkomnar att det har lagts fram ett lagförslag för reklam i svensk TV men finner det betänkligt att förslaget begränsas till programföretag som sänder televisionsprogram med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen; andra reklamsändande TV-företag faller därmed utanför regleringen. Bolaget anser också att reklam begränsande bestämmelser bör tas bort i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar, t.ex. 24 § om särskilda reklamrestriktioner i satellitsändningar.

Svenska kyrkans centralstyrelse ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag men vill på några punkter ge uttryck för en avvikande mening.

SFR/SAMRÅD tillstyrker i huvudsak de framlagda lagförslagen men vill anmäla avvikande synpunkter i några avseenden samtidigt som organisationerna på andra punkter vill poängtera och vidareutveckla utredningens förslag.

RF anser att den föreslagna lagstiftningen är klar och koncis. Den principiella grunden är gedigen och den har anpassats till såväl den europeiska TV-konventionen som marknadsföringslagen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet yttrar bl.a.:

Fakultetsnämnden vill inledningsvis uttrycka sin positiva inställning till att arbetet med en "europeisering" av svenska etermedier tagit ytterligare ett steg framåt i och med det aktuella betänkandet, vars förslag fakultetsnämnden på det stora hela stödjer. Förslaget, som beaktar den konvention om gränsöverskridande reklam som Europarådet utformat,

innehär om dess huvudsakliga innehåll genomförs att Sverige också kommer att kunna ratificera

Europarådskonventionen. Förslaget torde också innebära en i stort sett tillfredsställande harmonisering i förhållande till det direktiv som utfärdats den 3 oktober 1989 av EG:s ministerråd och som skall ha implementerats i medlemsstaterna senast den 3.10 1991 (O.J. No L298/23, 17.10.1989).

Fakultetsnämnden vill dock peka på de problem som är förenade med att - såsom föreslagits - tillgodose den nyssnämnda Europarådskonventionens krav genom transformation inom ramen för en lagtext som är påtagligt fritt utformad i förhållande till konventionstexten. Vid den slutliga utformningen av de svenska lagtexterna bör övervägas att låta konventionsreglerna komma till klarare uttryck. I vart fall bör vikten av en konventionsenlig tillämpning understrykas i motiven.

Sanhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anför bl.a.:

Huvudintrycket är att radiolagsutredningen genomfört en ytterst gedigen analys av problemet och åstadkommit ett väl genomarbetat förslag. Det är uppenbart att arbetet rymt betydande problem, inte minst vad gäller anpassning till annan svensk reklamagstiftning. Till detta kommer en rad konsekvenser som bl.a. har att göra med de existerande reglerna kring radio och TV i dag.

Det som kan invändas, men som inte faller på radiolagsutredningen, är att ett så omfattande utredningsförslag läggs fram på grundval av ett förslag, vars politiska förankring är oklar. Det hade enligt nämndens mening funnits skäl att göra juridiska överväganden även i fråga om andra sätt att utforma TV-reklamen i Sverige. I detta ligger också att det blir svårt att överblicka vad olika modeller för att organisera TV-reklam skulle medföra härvidlag. Vad skulle det betyda om det t.ex. skapas ett system med ett bolag som bara sänder reklam-TV? Eller: blir det lättare om man väljer ett system där reklam endast sänds i block?

Fakultetsnämnden menar att det skulle behövas bedömningar även i dessa avseenden inför ett beslut om reviderad lagstiftning med hänsyn till reklam-TV.

Enligt *radionämnden* kan den föreslagna regleringen förväntas medföra en inte oväsentlig ökning av nämndens arbetsbörda. Det kan därför bli nödvändigt att förstärka nämndens resurser. Nämnden uttalar att dessa redan i dag är ansträngda och att det inte synes stå till buds mer betydande rationaliseringsmöjligheter. Innan behovet av resursförstärkning bedöms bör det emellertid ha bestämts hur TV-reklamfrågan skall lösas organisatoriskt sett. Av särskild betydelse är självfallet såväl om en tredje kanal öppnas som om reklam tillåts i någon av Sveriges Televisions nuvarande två kanaler.

Kabelnämnden utgår från att i princip samma regler för programverksamheten kommer att gälla för ett reklamsändande programföretag och ett reklamfritt public service-företag, givetvis då bortsett från reglerna för annonstid. Skulle skilda regler gälla finns en risk exempelvis för att ett programinslag som anses godtagbart i sändningar av ett reklamfritt public service-företag, kan komma att bedömas som reklam om det förekommer i ett reklamsändande företags sändningar. Det vore olyckligt både för programföretagen och kontrollmyndigheten, och förvirrande för allmänheten, om olika måttstäckor skulle gälla i fråga om vad som är tillåtet.

Konsumentverket uppehåller sig särskilt vid de krav som verket anser bör gälla för TV-reklam till barn och ungdom. Utgångspunkten bör va-

ra att konsumenten inte skall överraskas av reklaminslagen utan ha möjlighet att välja bort dem. Ingen reklam bör få sändas mellan kl. 6 och 20. Även ett företag utanför Sveriges Radio-koncernen bör vara skyldigt att följa huvudregeln om att reklamen skall placeras i block mellan programmen. Verket kräver att det i bild under hela reklaminslaget finns med en reklammarkering, t.ex. i form av en ram eller ett särskilt märke. Med hänsyn till TV-mediets stora genomslagskraft bör det också finnas en möjlighet att ålägga TV-företaget att sända tillrättalägganden (beriktiganden av vilseledande marknadsföring).

NO uttalar sig för att man, när man bedömer behovet av att göra avvikelser från den europeiska TV-konventionen eller av att fastställa regler som skiljer sig från vad som gäller i andra länder, också väger in konkurrens effekterna. *NO* säger bl.a.:

Det kan säkerligen i många fall finnas ett allmänintresse av att ha striktare och mer detaljerade regler än konventionens i fråga om svenska sändningar. *NO* föreställer sig att t.ex. reklam till barn är ett sådant område. *NO* vill dock peka på det förhållandet att konkurrensen från utländska programföretag om den svenska TV-publiken i dag är en realitet. Med utländska företag avser *NO* här sådana företag vars sändningar inte faller under den svenska statens jurisdiktion. Vissa reklaminslag produceras för världsmarknaden eller t.ex. Europa till mycket höga kostnader. Om svenska regler är strängare än konventionens och andra länders regler, är det givetvis helt orealistiskt att annonsören dessutom producerar ett särskilt reklaminslag för den lilla svenska marknaden. Sådana reklaminslag kommer därför att sändas i kanaler som inte står under svensk jurisdiktion, men som ändå når den svenska marknaden. Detta medför att svenska programföretag går miste om reklamintäkter, vilket i sin tur kan försvåra möjligheterna att erbjuda TV-publiken ett bra programutbud. På så sätt försämras de svenska företagens konkurrensförutsättningar. Men situationen kan också medföra att priserna på annonstid drivs upp i de programföretag som trots att de inte omfattas av de svenska reglerna ändå till viss del vänder sig till svensk publik. Efterfrågan på annonstid blir större och programföretagen vet dessutom att det kan vara värdefullt för en annonsör vars inslag inte uppfyller svenska krav att i stället få sända det i den utländska TV-kanalen.

D.L.F. anser det vara mycket viktigt att den svenska lagstiftningen anpassas till den europeiska TV-konventionen. Vid en jämförelse mellan denna och förslagen framkommer att skillnaderna är relativt stora i vissa avseenden. Vad *D.L.F.* avser är bl.a. den högsta tillåtna annonsvolymen (se avsnitt 7.2).

Köpmannaförbundet uttalar att TV-konventionen bör vara en rimlig riktpunkt för regelverkets utformning. Förbundet finner att utredningens förslag innebär en restriktionsnivå som ligger väl över den som konventionen omfattar. Det kan ifrågasättas om man i lag bör ge så precisa handlingsregler för reklamsändning.

Barnmiljörådet anser nu liksom i remissvaret på betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken att införandet av reklam i svensk television skulle ske på barnens bekostnad. Enligt rådet är utredningens förslag inte utformat så att barnen effektivt skyddas mot otillbörlig reklampåverkan. Det bör inte vara tillåtet att sända reklam som riktas till barn, och rådet vill med kraft understryka vikten av att de beslut som skall fattas rörande barn och reklam utgår från i första hand vad som är bäst för barnen.

Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet hänvisar till den kritik som institutionen framförde i sitt yttrande över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken. Institutionen pekade där på olika undersökningar som visar att de inhemska TV-kanalerna inte blir utkonkurrerade av satellitkanalerna. Vad som hotar den nationella public service-televisionen är i stället nya reklamfinansierade TV-kanaler från marksändare. Den tidigare framförda kritiken gäller också vad som nu föreslås. Enligt institutionen beaktar inget av de båda betänkandena i tillräcklig grad den forskning som finns om reklam och TV-publikens preferenser. Det kan tilläggas att det numera har publicerats en undersökning (PUB-rapport nr 8/1990) som visar att många människor är beredda att betala en högre TV-avgift än dagens. Institutionen finner det av dessa skäl inte vara meningsfullt att kommentera radiolagsutredningens lagförslag.

Statskontoret påpekar att 1989 års tilläggsdirektiv gav radiolagsutredningen tre uppgifter och att utredningen av tidsskäl har valt att endast behandla den första av dessa, nämligen behövlig lagstiftning med anledning av betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken. Enligt statskontoret är detta otillfredsställande, då de tre frågeställningarna griper in i varandra. Statskontoret fortsätter:

T.ex. är detta fallet när det gäller i vilken utsträckning reklamregler för televisionen är kongruenta med reglerna för gränsöverskridande television och i vilken utsträckning samma reklamregler kan tillämpas för marksändande svensk kanal. Sändningstekniken hör heller inte vara avgörande om programmen kan vidareändas via kabel inom Sverige. Det bör tvärtom bedömas efter andra etiska kriterier och vara oberoende av om programmen och reklamen sänds via marknät eller satellit. Ambitionen att snabbt belysa enbart den första frågeställningen i direktiven kan indirekt ha blivit styrande för uppläggningsanalysen och därmed inriktningen av förslag och lösningar.

Statskontoret säger även:

Utredaren föreslår en rad regler (s. 242 ff.) för ett reklam-TV-företags sändningar som innebär en påbyggnad av dagens radiorättsliga regelverk. Statskontoret kan inte biträda en sådan lösning.

KLYS och *SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen* vidhåller sitt motstånd mot reklamfinansierade TV-sändningar. Enligt *KLYS* bör televisionen kunna vara ett medium för konstnärligt skapande på egna villkor utan att vara beroende av och motiveras av reklambudskap och reklamintäkter. *SIF-klubben* uttalar att med den genomslagskraft som televisionen har - inte minst till barn och ungdom - är den direkt olämplig som reklamförmedlare. Klubben hänvisar också till artikel 28 i den europeiska TV-konventionen som på intet sätt förpliktar Sverige att införa reklam i TV utan tvärtom uttryckligen tillåter att en stat har striktare regler än konventionens i fråga om sändningar som faller under statens egen jurisdiktion.

DO finner vägande skäl för att motsätta sig reklamfinansierade TV-sändningar i det markbundna nätet. *DO* hänvisar till de argument som konsumentverket har framfört i remissyttrandet över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken.

Enligt *Charlotte Reimerson* är utredningsförslaget ett ur konsumentsynpunkt mycket dåligt förslag.

OFF yttrar:

Den oberoende filmen för en i många länder ojämn kamp för sin existens i en alltmer kommersialiserad och internationaliserad medievärld. Det udda, det personliga och kontroversiella som vi vill representera betraktas som ekonomiskt ointressant av annonsköparna, som föredrar breda publiktillvända programformer.

Redan nu har kommersialiseringen påverkat programläggning och programinköp inom de genrer där vi är verksamma inom. Våra program placeras ofta på sena sändningstider och programinköpen både av svenska program och utländska på kultur- och dokumentärområdet minskar klart.

När vi påtalar denna utveckling är det inte enbart av egenintresse utan därför att det handlar om hur det viktiga public service-arvet ska förvaltas framöver. Det handlar också om tillämpningen av 1974 års kulturpolitiska mål.

Enligt vår uppfattning präglades utredningen "TV-politiken" (SOU 1989:73) i alltför liten utsträckning av förslag som upprätthåller målen för TV-politiken sedan lång tid tillbaka. Särskilt viktiga är bestämmelserna i 7 § i avtalet mellan staten och Sveriges Television, som ju i själva verket är en uppräkningslista av de inslag som tillsammans skapar en television i allmänhetens tjänst. I stället finner vi i utredningen en rad eftergifter och kompromisser, vilka stärker de ekonomiska intressena på de demokratiska och upphovsrättsliga intressenas bekostnad.

Samma tendens finns i den nu framlagda utredningen "Lagstiftning för reklam i svensk television" (SOU 1990:7). Redan titeln på utredningen tycks tala i en given riktning - hade det inte varit bättre att benämna den "Lagstiftning om reklam i svensk television?"

3 Synpunkter i vissa särskilda frågor

Annonsörföreningen anser det vara av stor vikt att beslut om reklam i svensk TV fattas utan ytterligare dröjsmål, så att svenskt näringsliv inte diskrimineras i förhållande till internationella marknadsförare.

Industriförbundet, *SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel* påpekar att det i debatten har föreslagits att annonsintäkter inte bara borde utnyttjas för att etablera en ny fristående TV-kanal utan att därutöver Sveriges Television borde delfinansieras med reklam. Organisationerna avvisar denna modell, som de anser ha flera allvariga nackdelar. Den skulle skapa oklarhet om finansieringsansvaret för Sveriges Television, och det kan starkt betvivlas att ett sådant arrangemang på sikt skulle medföra någon egentlig förstärkning av bolagets resurser. Samtidigt skulle det bli svårare att etablera en med Sveriges Television någorlunda jämspelt verksamhet, med åtföljande försvagning av den eftersträlvade, dynamiska konkurrensen på TV-området. Blandfinansieras Sveriges Television hamnar med andra ord den fristående kanalen i ett svårkomprimerat underläge.

Enligt organisationerna kommer en ny rikstäckande kanal att få en stark ställning på TV-reklammarknaden, men i motsats till vad som ibland hävdas torde den inte kunna uppnå monopol. Redan i dag finns flera aktörer, varav några givetvis kan försvinna, samtidigt som nya kan etableras. Man bör därför inte genom Sveriges Television tillgodose det behov som finns av att olika TV-företag konkurrerar om annonsörerna.

Svenska Teaterförbundet tar avstånd från tanken på reklamfinansierade sändningar inom Sveriges Radio-koncernen. Detta är också SRF:s uppfattning.

KL.YS betonar vikten av att ett helt reklamfritt sändningsalternativ bibehålls även om det startas reklamfinansierade TV-sändningar.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet vill, trots att nämnden är medveten om att det är förbjudet med censur av TV-program, väcka frågan om frivillig förhandsgranskning av TV-reklamen. Nämnden uppger att ett organ för frivillig förhandsgranskning spelar en betydande roll i Storbritannien och hävdar att erfarenheterna av detta förefaller vara goda.

Sveriges Marknadsförbund framför tanken på en opartisk och frivillig förhandsgranskning av TV-reklamen. På detta sätt skulle olämpliga reklamslag kunna sällas ut på ett tidigt stadium.

Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté aktualiserar frågan om näringslivet bör tillskapa ett särskilt rådgivningsorgan som står till annonsörernas tjänst. Nationalkommittén menar att ett sådant organ bör vara auktoritativt och representera inte bara marknadsrättslig expertis utan också kommunikationsexpertis. Organets ställning bör vara rådgivande och inte censurerande; annonsörerna bör inte kunna "skylla ifrån sig" på organet. Även yttrandefrihetssynpunkter talar för en rådgivande status. Organet skulle kunna ha samma status som det av nationalkommittén och Näringslivets Delegation för Marknadsrätt bildade Marknadsetiska Rådet.

Stockholms tingsrätt tar upp frågan om vilka urvalskriterier som bör gälla beträffande annonser. Vid ett överskott av efterfrågan vad avser annonstid kommer detta spörsmål att bli särskilt aktuellt. Det kommer att behövas närmare regler för hur annonstiden skall fördelas. För övrigt inställer sig frågan om hur prissättning skall ske samt hur det skall kunna undvikas att annonsörer får ett bestämmande inflytande över programverksamheten. Tingsrätten uttalar att dessa spörsmål förbigås med tystnad av utredningen. Tingsrätten anser frågorna väsentliga och menar att de bör utredas närmare.

Socialstyrelsen framhåller att styrelsen inte yttrade sig över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken och därför vill begagna tillfället att nu kommentera TV-reklamfrågan ur ett folkhälsoperspektiv:

När det gäller att främja goda hälsoförhållanden och motverka ohälsa för hela befolkningen bör TV:s kunskapsförmedlande och attitydpåverkande/mönsterbildande roll särskilt understrykas. Erfarenheter från andra länder, bl.a. USA, visar att TV och även radio kan göra viktiga insatser i folkhälsoarbetet. I flera länder har radio- och TV-företagen direkta åligganden i fråga om samhällsinformation. Det förekommer också att statligt stöd till sådana företag är förknippat med villkor om att ge utrymme till samhällsinformation. Statliga myndigheter m.fl. kan köpa programtid till starkt rabatterade priser. Några motsvarande möjligheter finns för närvarande inte i Sverige.

Förslag om att ge TV och radio ett tydligare ansvar för folkhälsoinformation har framförts vid flera olika tillfällen t.ex. av den statliga tobakskommittén 1981, cancerkommittén 1984 och nu senast av regeringens Folkhälsogrupp. Folkhälsogruppen har bl.a. föreslagit att myndighetsinformationen genom TV och radio i enlighet med radiolagen bör

ses över i syfte att förbättra förutsättningarna för en saklig och vetenskapligt underbyggad hälsoinformation i radio och TV. (Folkhälsogruppens rapport nr 4 1989).

Ett eventuellt införande av reklam även i de statsägda kanalerna understryker behovet av hälsoupplysande program som motvikt till de kommersiella inslagen, liksom naturligtvis behovet av konsumentupplysningsprogram för såväl barn, ungdom som vuxna.

Det finns risk för att TV-reklamens suggestiva och påträngande karaktär kan komma att inverka mest negativt på samhällets s.k. svaga grupper barn, ungdomar och kortfidsutbildade. Särskilt när det gäller barn och ungdomar är det nödvändigt att balansera reklaminslagen med intressanta och sakligt upplysande program som ger en vägledning om vad reklam och annan marknadsföring syftar till. Med tanke på reklamens inflytande på barn och unga i socialiseringsprocessen bör naturligtvis också konsumentupplysningen i skolan utvidgas. Kunskap om reklamen och en kritisk granskning av reklambilder och reklambudskap bör obligatoriskt ingå i skolundervisningen.

Internationell reklam i TV är ofta koncentrerad till vissa konsumtionsvaror som t.ex. godis, läsk och snacks. Det finns en risk för att konsumtionen av detta slags varor kan komma att öka betydligt, vilket kan ha oönskade effekter på folkhälsan. För att motverka den menliga inverkan av reklamen i synnerhet för samhällets s.k. svaga grupper, föreslår socialstyrelsen att den svenska televisionens kanaler, både de som innehåller reklam och eventuella reklamfria kanaler, skall innehålla konsumentupplysning/folkhälsoupplysning i en sådan omfattning att TV-reklamen får en motpol i samma medium.

Styrelsen framhåller vidare att den saknar ett klagörande av hur statliga myndigheter m.fl. i fortsättningen skall nå fram med sina budskap i Sveriges Televisions sändningar. Av betänkandet framgår inte om den nuvarande Anslagstavlan kommer att finnas kvar i någon form. Styrelsen har svårt att se hur det med nuvarande storlek på anslagen till de statliga myndigheterna skall kunna medges att en myndighet köper annonstid för den information som i dag sänds gratis. Styrelsen anser också att många av de mera hälsoupplysande budskapen liksom information om nya lagar m.m., som för närvarande sänds i Anslagstavlan, skulle passa dåligt ihop med annonsblock där merparten av annonserna kommer från kommersiella annonsörer.

Barnmiljörådet betonar vikten av att statliga myndigheter och andra samhällsorgan även fortsättningsvis kan informera utan kostnad via Anslagstavlan. Konsumentinformationen till barn och unga bör också utökas om reklamfinansierade TV-sändningar kommer till stånd. Det gäller både i televisionen och på skolschemat.

Vidare vill rådet fästa uppmärksamheten på den i satellitkanalerna förekommande nya dolda formen av TV-reklam till barn där populära leksaker som Transformers, Ghostbusters, My Little Pony m.fl. marknadsförs i form av tecknade serieprogram. Enligt rådet bör det inte vara tillåtet med sådan reklam, s.k. merchandising, om den riktas till barn.

Radionämnden anser - med hänvisning till artikel 15 i den europeiska TV-konventionen - att den svenska lagstiftningen bör innehålla restriktioner om reklam för läkemedel.

Konsumentverket hänvisar också till TV-konventionen och anser att det i lagen om annonser i televisionen bör föreskrivas förbud mot läkemedelsreklam. Verket påpekar att det enligt socialstyrelsens "Råd och anvisningar" inte är tillåtet att vända sig till allmänheten med reklam

för receptbelagda läkemedel. Vad gäller receptfria läkemedel har läkemedelsindustrins branschorganisationer ställt upp särskilda regler. Mot bakgrund av kraven på relativt utförlig information i flera avseenden torde enligt verket TV-reklam inte komma i fråga för receptfria läkemedel och naturmedel.

Verket uttalar sig också om marknadsföring av krediter i TV. Det finns anledning att ställa särskilda krav på återhållsamhet och måttfullhet vid sådan marknadsföring. Om det skulle visa sig att de hushållsekonomiska problemen förvärras som en följd av ökat låntagande bör ett totalförbud mot marknadsföring av krediter i TV-reklamen övervägas.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet tar upp den begränsning som betänkandet har i och med att förslagen gäller rikstäckande TV. Nämnden yttrar:

Såvitt nämnden kan bedöma finns det inget som hindrar att reklam i Sveriges Television - eller i någon annan kanal - skulle kunna läggas i anslutning till de regionala nyheterna och bara gå ut i vissa områden. I så fall håller knappast utredningens argumentering på alla punkter. Hur skall man t.ex. räkna annonser som bara går ut i en region vad gäller andelarna av utbudet - är det utbudet i termer av producerat utbud eller av det utbud en enskild tittare har möjlighet att ta del av? Europarådskonventionens term "transmission time" ger här föga ledning.

Den fara som framskymtar i en alltför konventionell syn på television är att lagstiftarens föreställningar snabbt överflyglas av medieutvecklingen på det sätt som skett både med närradio och satellit-TV.

Svenska kyrkans centralstyrelse anser att tillåtandet av reklam i rikst-TV är ytterligare en anledning till att regering eller riksdag tar initiativ till en ny utredning om lokal-TV.

Köpmannaförbundet upprepar sin i yttrandet över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken framförda ståndpunkt att reklamsändningar inte får förbehållas de rikstäckande kanalerna utan att det också bör tillåtas att lokala nät sänder reklam. I annat fall kommer konkurrensen att snedvridas till de små och medelstora företagens nackdel. Dessa företag verkar ofta på lokala eller regionala marknader.

Sanna Satellite tar upp kabelnämndens beslut i februari 1989 om att satelliten Astra vid tillämpningen av kabellagen skall behandlas som en direktsändande satellit. Beslutet leder till att lagens särskilda regel om reklamrestriktioner i satellitsändningar, 24 §, inte spelar någon roll när det är fråga om sändningar från denna satellit. Däremot menar kabelnämnden att kabellagen skall tillämpas på sändningar via satelliten Eutelsat I F4. Bolaget uppger att nämnden inte har uttalat sig om kabellagens tillämplighet på sändningar via andra satelliter, t.ex. Tele-X, Eutelsat II etc. Bolaget menar därför att det råder osäkerhet om vilka slags satellitsändningar som omfattas av kabellagen. Ett genomförande av utredningsförslaget innebär enligt bolaget att viss lagstiftning om reklam skulle gälla för vissa företag, kabellagen bli tillämplig för andra företag och ingen lagstiftning alls gälla för en tredje grupp företag som bedriver satellitsändningar. Bolaget anser att detta är djupt otillfredsställande och innebär starka konkurrensbegränsningar för företag, vars sändningar omfattas av kabellagen. Bolaget fortsätter:

Lagförslaget förstärker och bekräftar alltså det brott mot RF 2:1 pp 1 och 2 som Kabellagen primärt innebär, med bortseende från möjlighe-

ten given i RF 2:13 1 st. 1 och för sig anges i RF 2:13 1 st att "friheten att yttra sig i näringsverksamhet" får begränsas. Det är emellertid utomordentligt betänksamt och oroande att denna möjlighet utnyttjas i en situation då det för TV-tittarna inte syns någon skillnad på bilden i TV-rutan om bilden regleras av lagförslaget, Kabellagen eller ingen lagstiftning alls! Nordic Channel har inte kunnat finna något skäl angivet i utredningen varför en sådan ordning nu skulle vara godtagbar. Som Nordic Channel uppfattar NO, delar NO Nordic Channels uppfattning enligt beslut meddelat av NO den 27 pto i ärende med diarienummer 23/90 hos NO.

Enligt *statskontoret* saknas det i betänkandet en analys av vilka krav på reklam som EG ställer med undantag av inskränkningarna i reklamreglerna för sprit och tobak.

Statskontoret tar också upp situationen att koncessionen för ett marksändande reklam-TV-företag upphör och skillnaden mellan marksändande och satellitsändande TV-företag:

Med de särregler utredningen föreslår kvarstår frågan om olika regler skall tillämpas för innehållet i olika sändningsformer. TV-tittaren i gemen torde inte kunna göra någon större skillnad mellan olika svenskspråkiga kanaler i ett läge när kabelnät och parabolantennor har nått en majoritet av befolkningen. Detta kan leda till en lika oklar situation som i dag, när kraven baseras på med vilken teknik satellitsändningarna kommer hushållen till del. Statskontoret menar därför att frågorna i utredningens tilläggsdirektiv måste lösas samtidigt.

ROKS anser det anmärkningsvärt att utredningen inte har behandlat könsdiskriminerande reklam. ROKS tolkar frånvaron av förbud mot könsdiskriminerande reklam som att det är fritt fram att på olika sätt förtrycka och förnedra kvinnor samt kräver ett förbud mot könsdiskriminerande reklam om eller när reklam tillåts i TV.

Enligt *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* finns det anledning att före ett slutligt ställningstagande till vilken svensk lagstiftning som är motiverad studera några av de fall som den danska reklamtelevisionens granskningsnämnd haft att ta ställning till.

Charlotte Reimerson saknar ett fullödigt resonemang om upphovsrätten och särskilt dess ideella del. Utredningen antyder att den är viktig men lämnar inte bara konsumentupplysare utan även filmare, författare, musiker m.fl. helt ensamma med sina berättigade frågor om de inte kan neka att deras resp. produktioner får avbrytas av reklamslag oavsett längd. Charlotte Reimerson anser att den rätten bör skrivas in i en svensk reklam-TV-lag

4 Utgångspunkterna för lagstiftningsbehovet

4.1 TV-reklamen bör övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system

Utredningens förslag: TV-reklamen övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system.

För att censurförbudet i radiolagen inte skall hindra att marknadsdomstolen meddelar vitesförbud mot otillbörlig reklam i radio eller TV eller vid vite förbjuder alkohol- eller tobaksreklam i radio eller TV görs i 8 § radiolagen ett tillägg enligt vilket föreskrifterna i marknadsföringslagen och alkohol- och tobaksreklamlagarna gäller också i fråga om sådan marknadsföring som sker i ljudradio eller television.

Stockholms tingsrätt, radionämnden, konsumentverket, Industriförbundet, SAF, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Marknadsförbund, TU, Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté, Nordisk Television, SFR/SAMRÅD och RF delar uppfattningen TV-reklamen bör övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system. Konsumentverket framhåller att utvecklingen är mycket snabb och att verket kommer att behöva ytterligare medel för att kunna möta den väntade expansionen av TV-reklamen.

Utredningens förslag om en begränsning av radiolagens censurförbud tillstyrks av *Industriförbundet, SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel*.

Enligt *radionämnden* bör det i 8 § radiolagen införas en hänvisning också till produktsäkerhetslagen (1988:1604).

Det står enligt *socialstyrelsen* klart att det i radiolagen måste tas in en bestämmelse av vilken framgår att ett förbud mot alkohol- och tobaksreklam inte ens formellt strider mot censurförbudet i 8 § radiolagen. Detta kan med fördel göras på det sätt som utredningen föreslår.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet uttalar att det finns anledning att uttrycka uppskattning över den insiktsfulla analys och jämförelse som har gjorts vad gäller grundlagsskyddet för yttrande- och informationsfriheten i relation till det radiorättsliga regelsystemet, där censurförbudet får en annan betydelse för marknadsföringslagens räckvidd än vad som är fallet för det tryckfrihetsrättsligt skyddade medieinnehållet. Härutöver sägs:

Fakultetsnämnden vill dock påpeka - om än det kan uppfattas som en petitess - att utredningens beskrivning av innehållet i tryckfrihetsförordningen bör förtydligas i två avseenden.

För det första slår utredningen fast beträffande tryckfrihetens syfte att de "enda meddelanden som det ligger utanför detta syfte att skydda är sådana meddelanden som är av utpräglat kommersiell natur med rent kommersiella förhållanden till föremål" (sid. 230). Med "meddelanden" måste då förstås rena reklammeddelanden. Meddelanden i allmänhet kan falla utanför tryckfrihetens syfte även av den orsaken att syftet är rent ekonomiskt. Härmed avses exempelvis bedrägeri begånget genom annons.

För det andra fastslår utredningen att om ett visst meddelande inte får förekomma på grund av ett generellt förbud mot reklam för viss vara, faller en sådan begränsning inom ramen för tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsbegrepp (sid. 230). Särskild lagstiftning om förbud mot alkohol- och tobaksreklam är möjlig med hänsyn till den avgränsning av tryckfrihetsförordningens tillämplighet som görs utifrån tryckfrihetsförordningens syfte. Merparten av reklam i tryckt skrift torde alltså inte omfattas av tryckfrihetsförordningen, eftersom den har ett rent kommersiellt syfte och avser rent kommersiella förhållanden.

Stockholms tingsrätt kan inte tillstyrka den delen av tillägget i 8 § radiolagen som gäller att marknadsföringslagen omnämns. Tingsrätten yttrar:

Enligt tingsrättens mening bör det särskilt framhållas att radiolagens censurförbud har censurförbudet i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen som förebild. Detta framgår av förarbetena till radiolagen samt även direkt av lagtexten. 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anses inte skydda kommersiell reklam och alltså inte heller hindra att det meddelas förbud enligt marknadsföringslagen. Detta sammanhänger med att tryckfrihetsförordningens syfte inte anses vara att skydda kommersiella intressen.

Förvisso var reklamfrågan inte aktuell vid utformningen av radiolagens censurförbud. Det vore dock märkligt om TV-reklam skulle vara mer gynnad enligt radiolagen, som ej är grundlag, än reklam i tryckt skrift. I detta sammanhang bör påpekas att utredningen under avsnitt 8.2.1 tycks mena att radioansvarighetslagens yttrandefrihetsbegrepp överensstämmer med tryckfrihetsförordningens. Tingsrätten delar den uppfattningen men anser att samma resonemang också är tillämpligt på radiolagen.

Tingsrätten är av den uppfattningen att radiolagen redan i sin nuvarande utformning - liksom tryckfrihetsförordningen - tillåter ingripanden enligt marknadsföringslagen. Måhända är marknadsdomstolens beslut MD 1976:20 en bekräftelse på att marknadsdomstolen också varit av denna uppfattning.

Även om kommersiell reklam definitionsmässigt faller under begreppet "radioprogram" bör således kommersiell reklam redan nu anses undantagen från censurförbudet. En fortsatt överensstämmelse mellan regelverken bör sättas framför en reglering vars behov kan ifrågasättas.

Mot den nu angivna bakgrunden kan tingsrätten inte heller se att det föreligger något behov av ett tillägg till 8 § radiolagen i fråga om alkohol och tobak. Ett sådant stadgande finns ju inte i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

4.2 Begreppen reklam, annonstid och annons

Utredningens förslag: Uttrycket kommersiell reklam i radiolagen utgår och ersätts av begreppet reklam. Med reklam förstås ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nytthet. I en ny lag om annonser i televisionen (annonslagen) anges att det med reklam i den lagen avses detsamma som i radiolagen.

I *annonslagen* definieras två uttryck - annonstid och annons. Med annonstid förstås sändningstid som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att programföretaget under den angivna tiden i huvudsak sänder på uppdrag av andra. Med annons förstås ett televisionsprogram som sänds under annonstid.

Stockholms tingsrätt tillstyrker de föreslagna definitionerna och yttrar om begreppet reklam:

Förekomsten av olika reklambegrepp motiverar enligt tingsrättens mening att en definition införs i radiolagen. Det mest ändamålsenliga är - som föreslås - att marknadsföringslagens definition av reklam används. En sådan definition kommer att underlätta marknadsdomstolens granskning av TV-reklamen.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel godtar de föreslagna definitionerna.

Svenska kyrkans centralstyrelse delar utredningens uppfattning vad gäller definitionerna av reklam och annons.

Marknadsdomstolen påpekar att det centrala i marknadsföringslagen är begreppet marknadsföring, vilket avser såväl reklam i traditionell mening som andra marknadsföringsåtgärder. Reklambegreppet definieras inte. Motiven till lagen ger exempel på marknadsföring som inte är reklam (bl.a. prop. 1970:57 s. 72 ff.). Enligt domstolen torde utredningens definition av reklam närmast motsvara vad som i marknadsföringslagen förstås med marknadsföring. Begreppet reklam i radiolagen synes alltså få en vidare innebörd än vad reklambegreppet har i motiven till marknadsföringslagen.

Domstolen tar i sammanhanget också upp åsiktsreklam och liknande samt anskaffningsfrämjande åtgärder som riktas "bakåt" mot leverantörer, kreditgivare eller arbetssökande. Enligt domstolen framstår det som alltför kategoriskt att göra gällande att sådana annonser undantas från marknadsföringslagens tillämpningsområde utan att samtidigt göra reservationer. Bl.a. kan s.k. blandade annonser falla delvis utanför och delvis under lagens tillämpningsområde. Det torde inte vara uteslutet att ett inslag som syftar till att främja avsättningen av varor, tjänster eller andra nyttigheter kan förekomma även i exempelvis en platsannons på sådant sätt att inslaget kan prövas enligt marknadsföringslagen.

Hovrätten för Nedre Norrland anser liksom utredningen att det är nödvändigt att man kan skilja mellan de egentliga programmen och ett TV-företags annonssändningar. Hovrätten tillstyrker därför lösningen om en särskild ljud- och bildsignatur vid annonstidens början och slut. Dock vill hovrätten fästa uppmärksamheten på att det med denna lösning inte under annonstiden på annat sätt än genom själva inslaget framgår att det är fråga om en annonssändning.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anser att utredningen argumenterar övertygande för att reklambegreppet som följer av marknadsföringslagen är det rimliga. Nämnden reagerar dock något mot den terminologi som blir följd av detta: det talas om att det under annonstid kan förekomma både "reklam" och "andra program". Det överordnade begreppet är "annons". Dessutom förekommer i förslaget till ändring i radioansvarighetslagen vad gäller alkohol- och tobaksreklam uttrycket "kommersiell annons", något som synes bryta mot terminologin. Nämnden fortsätter:

Vad gäller den s.k. annonstiden - det som i vanligt språkbruk brukar kallas annonsblock - skall denna klart markeras genom "ljud- och bildsignatur". Eftersom erfarenheten från de senaste årens studier av TV-reklam i USA och Storbritannien är att stora delar av publiken vid en sådan signal snabbt skiftar kanal. Det finns anledning att tro att TV-företagen kommer att markera denna gräns så litet som möjligt, liksom de kommer att försöka lägga in program inom blocken för att göra dem attraktiva på det sätt som bl.a. förekommer i Italien och Västtyskland. Om särskilt den senare tekniken kommer att användas för att locka upp känslan av att det är "annonstid" är detta i strid mot den föreslagna lagens anda, men det är svårt att se hur man kan komma åt det som lagen nu är formulerad.

SFR/SAMRÅD vill understryka nödvändigheten av klara avgränsningar mellan reklam och andra typer av program. Både sponsring och varuexponering mot vederlag försvårar sådana gränsdragningar och bör i princip inte få förekomma.

Kabelnämnden finner vissa termer och begrepp vara oklara och yttarar:

Exempelvis finns i den föreslagna lagstiftningen, förutom begreppet *reklam* i förslaget till lag om ändring i radiolagen, även begreppet *kommersiell annons* i förslaget till lag om ändring i radioansvarighetslagen. Begreppet kommersiell annons förekommer också i förslagen till lagarna om marknadsföring av tobaksvaror och alkoholdrycker. Det är oklart om med kommersiell annons avses samma sak som med reklam enligt förslaget till radiolag. Vidare är det oklart om med annons avses detsamma som i förslaget till lag om annonser i TV, eller om annons syftar på annonsbegreppet i marknadsföringslagen, eftersom anknytning finns även till den senare.

På tal om uttrycket annonstid saknar kabelnämnden en definition av "övrig tid" och bestämmelser om kommersiella inslag som kan förekomma i sändningarna under denna tid (exempelvis sponsring). Nämnden fortsätter:

Skillnaden mellan annonstid och övrig tid bör klargöras för att underlätta tillämpningen av reglerna. Bl.a. framgår inte hur det fallet skall bedömas att ett programföretag har sänt reklam e.d. utan särskild ljud- och bildsignal. Om det särskiljande för annonstid är att programföretaget under denna tid huvudsakligen sänder på uppdrag av annan bör i konsekvens härmed "övrig tid" vara sådana sändningar då programföretaget sänder utan annans uppdrag, dvs. på eget initiativ. På motsvarande sätt som i det nyssnämnda reklamfallet uppstår i sådana fall frågan om hur en sändning, som har skett på annans uppdrag men som inte har markerats genom särskild ljud- och bildsignal, skall bedömas.

Sveriges Marknadsförbund anser att man bör använda sig av samma reklambegrepp som i den europeiska TV-konventionen. Det försvårar för alla aktörer att marknadsföringslagen har ett reklambegrepp, TV-konventionen ett annat och radiolagen ett tredje.

Sanna Satellite har synpunkter på definitionen av annonstid. Bolaget uppger att "Nordic Channel" på uppdrag av andra sänder även vanliga program, inte endast reklam. Sändningstid upplåts åt företag, organisationer m.fl. som vill informera i t.ex. politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga eller kulturella angelägenheter. Bolaget finner därför definitionen av annonstid olycklig och föreslår att annonstid förklaras vara sändningstid, som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att programföretaget under den angivna tiden i huvudsak sänder "reklam". Därmed skulle enligt bolaget den fördelen uppnås att TV-företagets egna programglimtar, reklamliknande samhällsinformation och sponsrade program föll utanför annonstiden.

Sveriges Reklamförbund uppger att beteckningen annons inom reklambranschen används för marknadsföring i tidningar, trycksaker o.d. Enligt förbundets uppfattning skulle det därför vara mer ändamålsenligt att i stället för annons använda beteckningen "reklamfilm".

Konsumentverket anser det vara viktigt att det av varje reklaminslag framgår att det är fråga om reklam. Tittaren bör direkt av sändningen kunna urskilja de kommersiella meddelandena från övrigt programma-

terial. Enbart annonssignaturen är inte tillräcklig för att uppfylla kravet att reklamen skall vara lätt att identifiera som sådan (jfr Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam, artikel 11). Det bör dessutom i bild under hela inslaget finnas en tydlig reklammarkering i form av t.ex. en ram eller ett särskilt märke. En sådan markering är väsentlig från konsumentsynpunkt och kan inte anses vara förenad med några särskilda nackdelar eller stora kostnader för annonsören eller det sändande företaget.

Enligt *socialstyrelsen* hör det under hela tiden som ett reklaminslag pågår klart framgå att det är fråga om reklam.

Svenska kyrkans centralstyrelse anser att det under hela annonstiden bör förekomma en visuell signal för att ytterligare göra skillnaden mellan vanliga program och annonser tydlig.

5 Ett reklam-TV-företags grundläggande skyldigheter

5.1 Opartiskhet och saklighet i programverksamheten

Utredningens bedömning: Ett från Sveriges Radio-koncernen fristående TV-företag som ges rätt att sända från marksändare bör vara skyldigt att utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen.

Stockholms tingsrätt yttrar: Kravet på opartiskhet och saklighet i den egentliga programverksamheten hör, som utredningen föreslår, gälla även för ett reklamsändande företag utanför Sveriges Radio-koncernen. Skälet för detta är att ett företag som får rikstäckning genom marksändare får en stark ställning. Ett sådant företag kommer inte att ha några jämbördiga konkurrenter. Utrymmet i etern är såvitt avser frekvenser för TV-sändningar från marksändare starkt begränsat. Detta motiverar att speciella krav också måste ställas på ett sådant företag.

Industriförbundet, *SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel* delar uppfattningen att även ett fristående TV-företag bör vara skyldigt att i själva programverksamheten iakttä opartiskhet och saklighet.

SFRISAMRÅD uttalar att kravet på opartiskhet, mångfald och balans i programverksamheten är särskilt viktigt att markera och upprätthålla för ett TV-företag som är helt eller delvis reklamfinansierat. Även om ett särskilt reklamfinansierat bolag skulle tillåtas kommer antalet TV-företag i Sverige att förbli litet på grund av det begränsade frekvensutrymmet. Detta gör att varje företag som får hand om en sådan kanal får en stark ställning. Dessutom är det av konkurrensskäl angeläget att likvärdiga villkor gäller för Sveriges Radio och ett eventuellt fristående TV-företag.

5.2 Ingen diskriminering av annonsörer

Prop. 1990/91:149

Bilaga 2

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs att ett reklamsändande TV-företag inte får diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons. Radionämnden granskar i efterhand om programföretaget har iakttagit bestämmelsen.

NO tillstyrker förslaget. NO framhåller att detta sträcker sig längre än konkurrenslagen eftersom det omfattar alla som önskar annonsera, inte endast näringsidkare. NO upplyser att det efter marknadsdomstolens beslut i det s.k. Land-ärendet (MD 1974:4) har förekommit flera ärenden gällande annonsvägran och att det på senare tid även dykt upp förfrågningar och anmälningar rörande annonsvägran i TV. För närvarande handläggs på ämbetet bl.a. ett ärende där ett veckotidningsförlag förvägrats annonsstid för en av sina tidningar i TV 3 (ScanSat). NO fortsätter:

NOs uppfattning är att annonsvägran i TV i framtiden kan komma att bli ett både ofta förekommande och i många fall även allvarligt problem. Detta gäller särskilt som TV har en mycket stark ställning som annonsmedium. Mot bakgrund av NOs tidigare erfarenheter av annonsvägran i olika medier samt med tanke på den framtida utvecklingen på TV-området, framstår det som än viktigare i framtiden att annonsvägran skall kunna förhindras på konkurrensrättsliga grunder.

Samtidigt har NO förstäelse för att utgivarens ensamansvar för yttrandefrihetsbrott innebär att inget får föras in mot hans vilja. NOs tidigare undantagsförslag för kommersiella annonser hade den svagheten att det kan vara svårt att avgöra vad som skall betraktas som en kommersiell annons. Utgivaren kan således inte vara säker på att han inte kan komma att ställas till ansvar för en annons.

Eftersom det från konkurrenssynpunkt fortfarande är angeläget att kunna ingripa mot annonsvägran, bör dock enligt NOs mening alternativa lösningar på konflikten mellan KL och TF övervägas. Ett sätt vore förstås att inte längre ha ett system med ensam ansvarig utgivare. NO är dock medveten om att detta skulle dra med sig radikala förändringar i det svenska tryckfrihetsrättsliga systemet.

Ett alternativ skulle kunna vara att i det avsedda fallet tvinga fram införandet av en annons, om annonsvägran befinns medföra skadliga effekter i KLs mening och det är uppenbart att annonsen i fråga ej utgör ett brott mot TF. Vem som skall avgöra huruvida annonsen strider mot TF eller ej måste i så fall utredas närmare. Ärenden enligt TF avgörs i dag av en särskild tryckfrihetsjury. Mot bakgrund av MDs särskilda kompetens i hithörande frågor borde det dock inte vara omöjligt att domstolen i just konkurrensbegränsningsärenden gavs den formella kompetensen att bedöma annonsen även tryckfrihetsrättsligt med påföljd att ansvarige utgivaren befriades från tryckfrihetsansvar om domstolen ansåg sig kunna ingripa med stöd av konkurrenslagen. En sådan ordning skulle ju inte ändra på det förhållandet att fällande dom för tryckfrihetsbrott endast kan ske i nu gällande former.

Ovanstående skall endast ses som ett uppslag från NOs sida. NO vill dock framhålla dels sin ståndpunkt att annonsvägran är en konkurrensbegränsning som kan få allvarliga effekter och därför i vissa lägen rättspolitiskt ej bör skyddas, dels att övergången till reklam-TV kan komma att ställa annonsvägranproblemen ytterligare på sin spets. NO vill därför förordna en översyn i frågan i syfte att finna ett sätt som kan tillgodose det allmänna intresset både av skyddet för yttrandefriheten och av en fungerande konkurrens.

Även *Nordisk Television* har uppfattningen att en reklamfinansierad TV-kanal inte bör få diskriminera vissa annonsörer. Den annonspolitik som förs bör vara konsekvent.

Utredningens förslag tillstyrks också av *SFR/SAMRÅD*. Organisationerna vill understryka att även ett helt eller delvis reklamfinansierat TV-företag måste ha rätt att utforma sin egen annonspolitik och t.ex. vägra att ta emot annonser för vissa typer av varor och tjänster. Ekonomiska hänsynstaganden eller påtryckningar får dock inte leda till diskriminering av vissa annonsörer till förmån för andra. Organisationerna tillstyrker att radionämnden får granska annonspolitiken även från denna utgångspunkt.

Radionämnden uttalar att den föreslagna bestämmelsen kan leda till åtskilliga tillämpningssvårigheter. Nämnden anser att det är nödvändigt att hithörande frågor belyses ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

TU är kritisk mot förslaget och yttrar:

Utredaren föreslår att i lagen skall anges att programföretaget inte får diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons. Samtidigt hänvisar utredaren till den yttrandefrihetsrättsliga regel som innebär att ingenting får sändas mot programutgivarens vilja. Redan logiken borde då ha uteslutit den föreslagna bestämmelsen.

I den lagstiftning som gäller för tryckt skrift finns ingen motsvarande regel om att annonsör inte får diskrimineras. Man har inte velat tunna ut den centrala principen om ansvarig utgivares bestämmanderätt över innehållet.

Kravet att annonsör inte skall diskrimineras har ändå normativ tyngd. Frånvaron av en tvingande regel har naturligtvis inte heller inneburit att man inom dagspressen vägrar annonser på ett godtyckligt sätt. Frågan om annonsvägran hanteras inom tidningsföretagen och på branschnivå med stor uppmärksamhet.

TU anser inte att det finns bärande skäl att i lagen om annonser i televisionen införa ett förbud mot diskriminering av annonsör. En sådan lagregel skulle stå i motsatsställning till bestämmelsen i 3 § radioansvarighetslagen om att ingenting får sändas mot programutgivarens vilja.

TU förutsätter därför att 9 § i förslaget till lag om annonser i televisionen utgår. Programföretaget, liksom tidningsföretaget, bör ansvara för att annonsörer ges en godtagbar och likvärdig behandling.

Kinnevik motsätter sig bestämt utredningens förslag, som bolaget finner vara en inskränkning i programutgivarens rätt att bestämma över vad som skall sändas. En sådan inskränkning finns inte beträffande tryckt skrift. Av både praktiska och principiella skäl bör samma regler gälla för TV som för tidningar.

Stockholms tingsrätt anser å andra sidan att den föreslagna bestämmelsen är alltför vag. Tingsrätten yttrar:

Som utredningen riktigt påpekar föreligger en konflikt mellan konkurrenslagstiftningen och yttrandefrihetsrätten. Yttrandefriheten kräver för bl.a. föreskrivna straffsanktioner att det finns en ansvarig programutgivare. Dennes bestämmanderätt kan knappast, med hänsyn till det straffansvar han bär, inskränkas eller styras. Mot detta måste vägas en annonsörs krav att inte diskrimineras i fråga om annonser som han önskar att TV-företaget skall sända.

Utredningen föreslår att det i den föreslagna lagen om annonser i televisionen införs en allmänt hållen bestämmelse, 9 §, av innehåll att programföretaget inte får diskriminera någon som begär att programföretaget skall sända en annons. Utredningen föreslår vidare att radionämnden skall granska att sådan diskriminering ej sker.

Tingsrätten anser den föreslagna 9 § alltför vag och vill därtill ifrågasätta om en granskning av radionämnden är ett tillräckligt verksamt medel för att komma tillrätta med det angivna problemet. I detta sammanhang bör uppmärksammas TV-mediets särställning i förhållande till tryckta skrifter samt det faktum att ett reklamsändande TV-företag kommer att få en särskilt stark ställning utan några jämbördiga konkurrenter såvitt avser spridning och annonsunderlag. En annons i ett rikstäckande reklamnät får därtill anses ha ett stort kommersiellt värde. Härvid måste också särskilt poängteras att annonsutrymmet kommer att bli starkt begränsat. Mot bakgrund av det anförda får frågan om diskriminering av annonsörer anses vara av väsentligt större intresse än i tryckfrihetsrättsliga sammanhang. Frågan förtjänar därför en större uppmärksamhet än vad utredningen givit den.

5.3 Vad som i sak bör skilja annonser från andra program

Utredningens förslag: I radiolagen införs en ny bestämmelse som säger att staten får träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att endast under annonstid sända reklam mot vederlag eller program mot betalning.

I avtalet mellan staten och ett reklamsändande TV-företag utnyttjar staten detta bemyndigande. I avtalet klargörs dock att sponsrade program faller utanför regleringen.

Kabelnämnden uttalar:

Att visa att vederlag har utgått är mycket vanskligt. Om vederlagskriteriet skall ges relevans vid bedömningen av reklamslag, bör kontrollmyndigheten ges reella möjligheter till inblick i programföretagets ekonomiska transaktioner. Även om sådana möjligheter införs är svårigheterna att påvisa att vederlag förekommit mycket stora. Ett vederlag kan också utformas eller kanaliseras så att det inte framträder i programföretagets bokföring. Mot bakgrund av bl.a. sådana överväganden bedöms i kabelnämndens praxis förekomst av reklam enbart utifrån hur programmet ter sig för publiken. En sådan princip bör övervägas även för denna lagstiftnings del.

TU uttalar att utredningens förslag innebär att en äsiktsannons skulle kunna sändas även utanför annonstid om det skedde utan vederlag. Enligt *TU* bör en sådan sammanblandning av annonser och program inte få ske. Reklam eller program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända bör oavsett om vederlag utgår få sändas endast under annonstid. Detta kan åstadkommas om det i radiolagen anges att det får avtalas om skyldighet för programföretaget att "... endast under annonstid sända reklam eller program som någon har uppdragit åt företaget att sända ...".

6.1 Annonserna och kraven på opartiskhet, saklighet och demokratiska värderingar

Utredningens förslag: Av annonslagen skall framgå att radiolagens krav på opartiskhet, saklighet och demokratiska värderingar i programverksamheten inte gäller för annonser.

Det får enligt *Stockholms tingsrätt* anses vara självklart att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall gälla för reklam. Att det bör ställas krav på att annonser är vederhäftiga är en annan sak. Det blir marknadsdomstolens uppgift att bevaka att kravet på vederhäftighet efterlevs.

Radionämnden har i princip ingen invändning mot att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall gälla för annonser.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet delar utredningens uppfattning vad gäller kraven på opartiskhet och saklighet.

Enligt *humanistiska utbildnings- och forskningsnämnden vid Göteborgs universitet* kommer betänkandet självklart fram till att kraven på opartiskhet och saklighet inte skall vara tillämpliga på annonstiden.

Industriförbundet, SAF och *Grossistförbundet Svensk Handel* uttalar att det för reklamen givetvis måste göras ett undantag från kraven på opartiskhet och saklighet; detta undantag bör, i enlighet med förslaget, kunna utsträckas till andra annonser.

Svenska kyrkans centralstyrelse har inget att invända mot förslaget att radiolagens krav på opartiskhet inte skall gälla för annonser.

SFR/SAMRÅD uttalar att det i fråga om annonser av reklamkaraktär ligger i sakens natur att kravet på opartiskhet inte kan gälla. I sak bör det krav på saklighet som gäller för programverksamheten i allmänhet kunna gälla för annonser. Annonserna skall dock falla under marknadsföringslagen vars krav på vederhäftighet fyller samma funktion som kravet på saklighet. Mot denna bakgrund tillstyrks att radiolagens krav på opartiskhet och saklighet inte gäller för reklaminslagen.

Enligt *OFF* är utredningen oklar när det gäller annonserna och kravet på saklighet. Å ena sidan sägs att detta krav inte bör gälla annonstid. Å andra sidan föreslås att en annons inte skall få vara kortare än 20 sekunder för att kunna förmedla saklig information till konsumenterna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekar beträffande demokratibestämmelsen att det i den marknadsföringsrättsliga lagstiftningen inte finns något remedium mot exempelvis könsdiskriminerande reklam. Enligt nämnden torde det vara påkallat med ett specifikt förbud mot diskriminerande reklam. Nämnden hänvisar till EG:s TV-direktiv.

DO påpekar att marknadsföringslagen skyddar konsumenterna just i deras egenskap av konsumenter. Ingripanden mot reklam eller annan marknadsföring som är otillbörlig genom att diskriminera på grund av

ras, hudfärg, etniskt eller nationellt ursprung kan med allra största sannolikhet inte ske med stöd av marknadsföringslagen. Etniskt diskriminerande TV-reklam kan med nuvarande regelsystem bara påtalas om den skulle utgöra brottet hets mot folkgrupp. Det kan inte uteslutas att TV-reklamen i en framtid kan komma att vända sig till främlingsfientliga eller rasistiska grupper eller - vilket bedöms vara den största risken - beskriva folkgrupper på ett schabloniserande, nedsättande eller förlöjligande sätt utan att för den skull utgöra brott. Att det saknas möjligheter att påtala sådan reklam kan inte vara förenligt med samhällets strävanden i övrigt att motarbeta främlingsfientlighet och etnisk intolerans. Detta blir särskilt påtagligt då fråga är om ett medium med så stor genomslagskraft som televisionen.

OFF anser att utredningen när det gäller demokratifrågan för några resonemang som förefaller oklara. Å ena sidan föreslås att annonser inte skall få vara avsedda att främja utbredningen av åsikter i politiska, religiösa eller fackliga frågor. Å andra sidan sägs att radiolagens demokratibestämmelse innefattar en allmän skyldighet att sända program som hävdar de demokratiska värderingarna. Utredningen fortsätter med att säga att "det är uppenbart att sådana krav inte kan ställas på annonser". Men i demokratibestämmelsen ligger ju föreskrifter om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Detta innefattar också fördömande av rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan män och kvinnor. Självklart skall demokratikraven också gälla annonser!

Radionämnden anser att av det förhållandet att opartiskhet och saktighet inte behöver iaktas i annonser inte följer motsvarande slutsats vad gäller demokratibestämmelsen. Enligt nämnden bör de värderingar som denna bestämmelse värnar om präglade även vad som sänds under annonstid. Det är t.ex. angeläget att det inte heller under sådan tid får förekomma inslag som ger uttryck för ras- eller könsfördomar. För att åstadkomma detta ligger enligt nämnden den lagtekniska lösningen nära till hands att man låter den föreslagna bestämmelsen om ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft (se avsnitt 9.5) avse också nu berörda frågor.

6.2 Under annonstid bör det få förekomma tre olika typer av program

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs att det under annonstid för ett reklamsändande TV-företag endast får förekomma

1. reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända,
2. programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet och
3. korta sammandrag av program som programföretaget avser att sända vid ett senare tillfälle.

Stockholms tingsrätt, Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel har inget att erinra mot förslaget.

SFR/SAMRÅD tillstyrker förslaget som enligt organisationerna skapar tillräckliga möjligheter att göra en klar avgränsning mellan reklam och annan programverksamhet.

Radionämnden uppehåller sig vid programkategorin korta sammandrag av program som programföretaget avser att sända vid ett senare tillfälle (programglimtar). Nämnden pekar på den konsekvens som förslaget har att en programglimt inte behöver uppfylla radiolagens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden kan inte dela utredningens synsätt att man kan bortse från denna konsekvens bl.a. därför att det program som programglimten är ett sammandrag av kommer att bedömas utifrån de nämnda kraven. Det förekommer nu att nämnden faller en programglimt utan att kritisera själva programmet. Programglimten kan sålunda vara partisk eller osaklig utan att själva programmet är det. Programglimtar bör därför inte få förekomma under annonstid. Någon nämnvärd olägenhet synes inte uppkomma härav. I stället för att "fylla ut osåld reklamtid" kan ju programföretaget korta annonstiden och sända programglimten omedelbart efter den särskilda ljud- och bildsignatur som markerar att annonstiden är slut.

Även *TU* har uppfattningen att programglimtar inte bör få förekomma under annonstiden. *TU* uttalar att reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända bör hållas klart åtskilda från redaktionellt utformade program (jfr avsnitt 5.3).

Barnmiljörådet uppehåller sig vid hur programglimtar presenteras. Enligt rådet sker detta inte sällan genom att det visas klipp med mycket action och våld. Rådet anser att sådana våldsamma programglimtar är klart olämpliga för barn och att det är angeläget att denna typ av egenreklam utformas utifrån att även barn är mottagare.

6.3 Annonserna och grundsatsen om reklamidentifiering

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs följande. Av en annons som någon har uppdragit åt det reklamsändande TV-företaget att sända skall framgå vem uppdragsgivaren är, om det inte står klart i vems intresse annonsen sänds. I annonser med reklam får det inte uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen gäller nyheter eller nyhetskommentarer.

Stockholms tingsrätt tillstyrker att det införs en bestämmelse av innebörd att uppdragsgivaren till en viss annons skall framgå av annonsen.

SFR/SAMRÅD uttalar att det är ett starkt konsumentintresse och allmänintresse att reklam avgränsas tydligt från programverksamheten i övrigt och att det framgår vem uppdragsgivaren bakom annonsen är. Därför tillstyrks utredningens förslag om att det av en annons som någon har uppdragit åt TV-företaget att sända skall framgå vem uppdragsgivaren är, om det inte står klart i vems intresse annonsen sänds.

Konsumentverket vill i fråga om förslaget att det av en annons i vissa fall skall framgå vem uppdragsgivaren är betona att informationen om

annonsörens identitet bör innehålla uppgifter som gör det möjligt för TV-tittaren att lätt ta kontakt med näringsidkaren. Fullständigt namn samt adress eller telefonnummer bör anges, där detta är möjligt. Information om eventuell konsumentkontakt kan vara värdefull för den som önskar ytterligare information om produkten.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel menar att det i ett avseende är oklart om utredningen rätt har uppfattat marknadsföringslagens innebörd och fortsätter:

På flera ställen (s. 188, 190, 191) betvivlas att en sändning kan betraktas som reklam i MFL:s mening om det inte framgår att uppdragsgivaren är kommersiell. Vi vill till detta påpeka att avgörande härvidlag är de faktiska förhållandena - dvs. om annonsören är näringsidkare och framställningen har kommersiellt syfte och rent kommersiella förhållanden till föremål; vad som för tittaren framgår är inte av betydelse i denna del men väl vid bedömning av identifierbarheten.

Ett TV-inslag som uppfyller reklamrekvisiten utgör givetvis reklam även om det sänds utanför annonstid. Det kan då provas enligt MFL samt träffas av det föreslagna förbudet mot otillbörligt gynnande.

Kravet på reklamidentifiering kan med stöd av MFL bara upprätthållas för just kommersiell reklam. För att tillgodose önskemål om en vidsträcktare annonsidentifiering i TV måste man, som utredaren anger, särskilt föreskriva detta. Kravet uppställs emellertid redan genom att annonser endast får sändas under annonstid, vilken ju definieras som annonsmarkerad sändningstid.

Utredaren förefaller att något ha sammanblandat principen om reklam-/annonsidentifiering med kravet på sändarangivelse, varmed förstås att det klart skall framgå vem annonsören är. En sådan identitetsupplysning kan ges i klartext med namn/firma eller på annat sätt, t.ex. genom att ett känt varumärke visas. För kommersiella förhållanden kan MFL tillämpas, men en utvidgning av kravet till andra annonser fordrar särskild föreskrift. Det kan därför vara rationellt att i den föreslagna lagen införa en regel härom som omfattar alla slags TV-annonser. Den bör kunna formuleras enklare än utredaren gjort och även avse TV-företagets egna annonser.

Organisationerna påpekar att det av TV-konventionens artikel 13:4 följer att personer som regelbundet presenterar nyhetsprogram eller nyhetskommenterande program inte får medverka i reklam. Organisationerna har därför inte något att invända mot vad utredningen föreslagit i denna del.

Sveriges Marknadsförbund kan beträffande personer som förekommer i nyhetsprogram instämma i sakfrågan men anser att det befintliga regelverket är tillräckligt. Förbundet hänvisar till artikel 11 i Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam.

Konsumentverket kommenterar också detta förslag. Avsikten med förslaget är i första hand att säkerställa integriteten hos TV-mediet som nyhetsförmedlare. Förslaget ligger emellertid också väl i linje med det allmänna kravet på reklamidentifiering. Gruppen av diskvalificerade personer bör enligt verkets uppfattning utökas till att omfatta även andra programmedarbetare.

Även *Svenska kyrkans centralstyrelse* anser att regeln om personer som förekommer i nyhetsprogram bör vidgas och preciseras. Regeln bör även omfatta personer eller figurer som spelar en framträdande roll i samhällsprogram och andra program där trovärdigheten hos personen

eller i framförandet kan ifrågasättas om denne även uppträder i annonser med reklam.

SFR/SAMRÅD anser att förbudet för personer att uppträda i annonser med reklam bör preciseras till att gälla nyhetsreportrar, programledare och liknande i såväl nyhets- och nyhetskommenterande program som samhällsorienterande program i övrigt där TV-tittarna måste kunna ställa höga krav på objektivitet och integritet.

6.4 Annonser i politiska, religiösa eller fackliga frågor

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs att annonser inte får vara avsedda att främja utbredningen av åsikter i politiska, religiösa eller fackliga frågor.

En annons får dock vara avsedd att främja utbredningen av en åsikt i en politisk fråga, om

1. annonsen sänds inför ett val till riksdagen eller med anledning av att det förestår en sådan rådgivande folkomröstning som avses i regeringsformen,

2. programföretaget och samtliga i riksdagen företrädde partier eller företrädare för samtliga linjer i folkomröstningen är överens om villkoren för sändandet av annonser och

3. annonsen sänds i enlighet med de överenskomna villkoren.

Nordisk Television kan från sin utgångspunkt acceptera förslagen som bolaget anser vara väl genomtänkta.

Svenska kyrkans centralstyrelse gör den tolkningen av det föreslagna förbudet att det inte hindrar Svenska kyrkan eller andra trossamfund från att annonsera kulturella evenemang eller tjänster eller att informera om insamlingar om bistånd. Centralstyrelsen ser inte heller att förslaget hindrar annonser som gäller anskaffningsfrämjande åtgärder eller att kyrkliga företag hindras att annonsera sina varor eller tjänster. Om emellertid denna tolkning anses vara oriktig motsätter sig centralstyrelsen förbudet.

Enligt *SFR/SAMRÅD* belyser utredningen väl det dilemma som uppstår då man diskuterar vilka typer av åsiktsreklam som skall tillåtas i TV. Organisationerna tillstyrker det föreslagna förbudet men uttalar att det är angeläget att skilja mellan å ena sidan t.ex. annonser som innehåller ett religiöst budskap och å andra sidan annonser från kyrkor och andra religiösa organisationer med information om t.ex. evenemang, insamlingar eller verksamhet.

SFR/SAMRÅD fortsätter:

Det skulle uppstå en ohållbar situation om t.ex. *DIAKONIA* eller *Lutherhjälpen* utestängdes från möjligheter till TV-annonser om insamlingar som står öppna för *Rädda barnen* eller *Röda Korset* därför att de senare är religiöst obundna. Lika orimligt vore det om idrottsrörelsen skulle få annonsera stora idrottstävlingar men kyrkorna skulle vara förbjudna att annonsera allkristna riksmöten eller om kyrkornas telefonjour eller diakonala insatser inte skulle få annonseras medan *BRIS* eller kvinnojourerna inte drabbades av motsvarande restriktioner.

SR vidhåller de principiella invändningar mot politisk annonsering i TV som bolaget framförde i yttrandet över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken.

Sveriges Reklamförbund känner en viss tveksamhet inför den något vaga formuleringen att annonser inte får vara avsedda att främja utbredningen av åsikter i politiska, religiösa eller fackliga frågor. Det vore allvarligt om t.ex. ett politiskt parti med stor budget på grund av regelns utformning fick möjlighet att utnyttja reklamutrymme till "smygpropaganda". Förbundet föreslår att regeln får lyda: "Annonser som avser åsikter i politiska, religiösa eller fackliga frågor får inte sändas."

Hovrätten för Nedre Norrland har inga synpunkter på de överväganden som ligger till grund för det föreslagna förbudet. Hovrätten vill dock påpeka att det i vissa fall kan vara svårt att dra en klar gräns mellan vad som skall anses vara politiska och kulturella frågor varför det av motiven särskilt bör framgå hur gränsdragningen skall göras.

Kablnämnden noterar att ett genomförande av förslaget medför att vad som är tillåtet programutbud enligt kabellagen blir förbjudet för ett reklamfinansierat programföretag.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anser att förslaget bl.a. reser frågan hur åsiktsannonser skall skiljas från andra annonser. Nämnden yttrar:

Vad gäller frågan om hur "åsiktsannonsering" skall avgränsas synes denna kunna bli problematisk. Formuleringarna i motiven om att "de grupper som har råd" (s. 195) inte skall få större möjligheter att bilda opinion via TV kan tolkas som att det handlar om annonser från organisationer. Såvitt fakultetsnämnden kan bedöma finns det härvidlag en stor mängd gränsdragningsproblem. Ett ytterst besvärligt område borde t.ex. vara hur den typ av imageannonsering som troligen kommer att spela en viktig roll i TV-reklam skall bedömas i detta sammanhang. En sådan annons på t.ex. 30 sekunder, där ett företag inom bilbranschen säger vad det gör för miljön, är ju rimligen "ägnad att göra en genomsnittlig åskådare välvilligt inställd till annonsörens åsikter" (s. 197). Vad skiljer detta från ett politiskt parti som vill tala om exakt vad ett visst förslag som det lagt i riksdagen faktiskt innehåller?

Ytterst handlar den principiella frågan vad som skall läggas in i bl.a. politiska och fackliga frågor. Och vad ligger hakom att man inte tänker sig motsvarande inskränkning beträffande åsikter i ekonomiska och kulturella frågor? Det finns här en rad principiella problem som borde uppmärksammas.

LRF finner det önskvärt att reglerna för åsiktsreklam så nära som möjligt ansluter till de regler som gäller för pressen. Undantag är motiverat för de politiska partiernas valpropaganda under valkampanjer på grund av det begränsade utrymmet. Den ordning som utredningen föreslår, att reklamtiden fördelas i samråd med de politiska partierna, finner LRF väl motiverad. LRF fortsätter:

I övrigt är svårigheterna betydande att särskilja s.k. åsiktsreklam från annan reklam. Det gäller t.ex. mellan reklam för en vara eller en tjänst som skall användas i ett visst syfte och propaganda för syftet som sådant. Är det åsiktsreklam eller tillåten reklam att motivera inköp i kooperativa - eller privatägda - butiker med ideologiska argument? Var går gränsen mellan antikärnkraftspropaganda och marknadsföring av miljövänliga energiformer? Exempelen kan mångfaldigas och det ekonomiska motivet för ett förbud är föga hållbart. Organisationer och företag med stora resurser har under alla förhållanden ett försteg i propagandan, men

eftersom TV rätt använt är ett kostnadseffektivt reklammedium kan de mindre resursstarka t.o.m. få relativa fördelar av att det får utnyttjas även för s.k. åsiktsreklam. Därför, och för enhetlighetens skull, anser LRF att reglerna bör så nära som möjligt ansluta till dem som gäller för pressen.

Sveriges Marknadsförbund anser att den föreslagna begränsningen kan vara motiverad men att det blir fråga om en svår gränsdragning. Var går gränsen mellan fackliga - och branschorganisationer? Kan reklam för naturgas eller elvärme tillåtas? Förbundet menar slutligen att när politisk reklam förekommer, bör den betraktas som all annan reklam och alltså bedömas enligt marknadsföringslagen.

Köpmannaförbundet uttalar att man i och för sig kan ha en viss förståelse för förslaget. Ett förbud mot åsiktsannonser skulle dock innebära en inskränkning i yttrandefriheten och leda till svårigheter när det gäller att dra gränser gentemot kommersiella inslag och andra meddelanden på betalt utrymme. Därför bör också åsiktsreklam kunna tillåtas enligt vissa fasta regler.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel anser att TV-annonsering bör tillåtas även när det gäller politiska, fackliga eller religiösa frågor. Organisationerna, som således motsätter sig utredningens förslag, yttrar om detta:

Huvudskälet anges vara att tillgång till TV-mediet skulle ge resursstarka aktörer ett övertag över ekonomiskt mindre välrustade meningsmotståndare (bl.a. s. 195). Rent faktiskt ligger det givetvis något i detta, men är likväl en sanning med betydande modifikation.

För det första är förhållandet inte något för TV säreget; samma gäller beträffande andra media, exempelvis vid annonsering i dagspress. Vidare torde i enskilda frågor inte sällan finnas en intressegemenskap mellan flera, måhända var för sig resurssvaga, aktörer vilket möjliggör slagkraftigare formeringar. Räckvidd och kostnadseffektivitet gör dessutom det tänkbart att grupper med begränsad kampanjkassa i vissa lägen har lättare att verkligen få ut sitt budskap till befolkningen via TV än genom traditionella media. Sannolikt kan lågbudgetproduktioner utnyttjas.

För det andra kan det inte bortses från att rätten att framföra åsikter utgör själva innebörden av yttrandefriheten och är en del av demokratins innersta kärna. Mycket starka skäl måste därför till för att motivera ett förbud i visst medium. Här bör även erinras om att etableringsmöjligheterna inom etermedia är starkt heskurna och i vissa stycken obefintliga.

Mot denna bakgrund framstår utredarens påstående (s. 196) att ett förbud inte kan kritiserars från konstitutionell utgångspunkt som måhända formellt korrekt, men i sak tvivelaktigt.

Härtill kommer att ett förbud mot åsiktsannonsering oundvikligen medför svårbestämda gränsdragningsproblem. Annonser i vetenskapliga och kulturella frågor skall enligt betänkandet vara tillåtna (s. 194). Det är emellertid lätt att föreställa sig sådana inslag som underförstått eller indirekt förmedlar också t.ex. ett politiskt budskap. Annonser för hjälpverksamhet kan ha en religiös underton. Vidare, hur skall reklam för publikationer, kurser och dylikt i politiska/religiösa/fackliga ämnen betraktas? Över huvud taget blir s.k. blandade meddelanden ett problem i sammanhanget. Utredaren anför (s. 197) att det för förbud skall räcka med att annonsen "är ägnad att göra en genomsnittlig tittare välvilligt inställd till annonsörens åsikter", en med förlov sagt både långtgående och oklar regel.

TU upprepar sin i yttrandet över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken framförda ståndpunkt att det inte finns vägande skäl att begränsa åsiktsreklamen - och därmed yttrandefriheten - rörande fackliga,

religiösa eller politiska frågor. Inför allmänna val och folkomröstningar liksom i andra samhällseliga frågor bör möjligheten till åsiktsannonsering även i TV-mediet i princip vara öppen för alla opinionsbildare. TU menar att det med pressen som förebild bör överlåtas åt programföretaget och programutgivaren att ta ett ansvar för att annonsering i TV sker på ett etiskt godtagbart sätt. Det gäller även åsiktsannonsering.

Kinnevik anser att det saknas tillräckliga skäl att på det föreslagna sättet begränsa yttrandefriheten och opinionsbildningen. Det finns ingen anledning att i detta avseende behandla ett TV-företag annorlunda än en tidning.

Ett antal remissinstanser har invändningar mot utredningens förslag om att ge riksdagspartierna inflytande över möjligheten till politisk annonsering vid val och folkomröstningar.

Hovrätten för Nedre Norrland anför att förslaget innebär att ett parti som har endast ett mandat i riksdagen kan förhindra en mellan samtliga övriga partier träffad överenskommelse.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet yttrar bl.a.:

Också undantagen från regeln - att partier skall kunna komma överens om TV-reklam på vissa villkor i en valrörelse - väcker en rad principiella frågor. Om det är så att utredningen menar att åsiktsannonsering faktiskt skapar opinionsmässig orättvisa är det något förvånande att den just skulle tillåtas i en valrörelse. Den omvända principen - att sådan annonsering på andra tider än under valrörelsen - förefaller i så fall vara mer rimlig. Detta är dessutom vad Sveriges Radio ofta har tillämpat vad gäller politiskt aktiva medarbetare.

Men utredningens motiv att göra undantag hänger samman med att man här överlåter till riksdagspartierna att göra upp villkoren. Detta förefaller i tur vara principiellt olyckligt. Visserligen handlar det inte om redaktionellt innehåll utan om annonser, men det synes ändå olämpligt att partierna skall förhandla om innehåll i en TV-kanal inför ett val. Den parallell som dras med att det i den redaktionella valrörelsebevakningen gjorts vissa överenskommelser med partierna är missvisande: dessa har alltid skett på det sändande företagens villkor - och har f.ö. successivt upphört.

Enligt nämndens bedömning kan det finnas skäl att ytterligare pröva om de redovisade argumenten för förslaget är tillräckliga vad gäller politisk och facklig annonsering; skäl för ett förbud kan dock finnas vad gäller åsiktsannonsering i religiösa frågor.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel motsätter sig förslaget att riksdagspartierna skall kunna förhandla om undantag från ett förbud mot politiska TV-annonser. Detta kan medföra ett från demokratiska utgångspunkter osunt schackrande om yttrandefrihetens omfattning och villkor. TV-företaget hamnar i en integritetsmässigt besvärande situation gentemot den politiska makten. Det är f.ö. oklart vad förhandlingarna närmare skulle gå ut på - omfattas t.ex. priser och tillgänglig tid eller, än värre, vilka som får annonsera?

I enlighet med sin inställning anser organisationerna att åsiktsannonsering bör tillåtas enligt fasta regler och inte göras till föremål för politiska överläggningar och kompromisser vid enskilda tillfällen.

TU vänder sig med skärpa mot förslaget att de etablerade riksdagspartierna inför valen skall ges rätten att bestämma om programföretagets annonspolitik.

Enligt *Kinnevik* framstår det som olämpligt att varje riksdagsparti skall få vetorätt i fråga om denna typ av reklam inför ett val och att formerna för reklamen skall avtalas mellan programföretaget och partierna. Härigenom skulle ett enstaka parti ges möjlighet att påverka opinionsbildningen inför ett val i en utsträckning som inte bör accepteras.

Enligt *Svenska kyrkans centralstyrelse* är det fel att ge de politiska partierna rättigheter som förmenas andra folkrörelser och organisationer. Det skulle kunna innebära det absurda förhållandet, att det enda som får sägas om Svenska kyrkans åsikter i TV-reklamen är det som de politiska partierna säger i sina kampanjer inför kyrkofullmäktigevalen.

SFR/SAMRÅD anser i konsekvens med organisationernas tillstyrkan-
de av det föreslagna förbudet mot åsiktsreklam i TV, att det inte bör få förekomma politisk annonsering i anslutning till t.ex. val och folkomröstningar.

7 Mängden annonser och hur annonser bör få sättas in

7.1 Allmänna synpunkter

Svenska kyrkans centralstyrelse har inget att invända mot förslaget vad gäller begränsningen av mängden annonser.

Radionämnden ser inte som sin uppgift att lämna närmare synpunkter på vad som föreslås i dessa delar. Nämnden kan emellertid från de utgångspunkter som nämnden har att beakta inte underlåta att påpeka att regleringen förefaller synnerligen invecklad och svår att övervaka. Nämnden skulle hälsa med tillfredsställelse om denna synpunkt kunde beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anför att betänkandet innehåller den oklarheten att det talas om "mängden annonser", inte mängden annonstid; basen för tidsberäkningen bör vara annonstidens längd, inte annonserna.

Industriförbundet, SAF och *Grossistförbundet Svensk Handel* uppmärksammar utredningens uttalande i anslutning till artikel 28 i den europeiska TV-konventionen, att konventionen inte hindrar att en stat helt säger nej till reklam i TV. Organisationerna påpekar att denna fråga också måste ses i ljuset av artikel 10:2 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Mycket talar för att i vart fall generella reklamförbud inte är förenliga med den bestämmelsen.

Det är *DLE:s* bestämda åsikt att regleringen bör vara densamma oavsett om det reklamsändande TV-företaget blir Sveriges Television eller

ett från Sveriges Radio- koncernen fristående företag. Att reglera Sveriges Television hårdare än ett fristående TV-företag skulle innehåra att detta företag inte kunde konkurrera på lika villkor med det andra företaget. Den bästa lösningen ur konkurrenssynpunkt anser DLF vara att reklamsändningar tillåts inom såväl Sveriges Television som ett fristående TV-företag.

Sveriges Reklamförbund anser att reglerna beträffande reklamens omfattning och placering i förhållande till programtiden bör vara desamma, oavsett om det är Sveriges Television eller ett fristående programföretag som sänder.

Köpmannaförbundet anser att den detaljerade regleringen vad gäller annonsvolym och annonseringssätt ter sig överdriven och väl byråkratisk. Lagstiftningen bör begränsas till mer grundläggande principer och överlåta de detaljerade handlingsreglerna till ett avtal mellan staten och programföretaget utgående från den europeiska TV-konventionen och Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam.

Kinnevik menar att det är uppenbart att utformningen av reglerna om reklamens omfattning och inplacering kommer att få stor betydelse för programverksamheten. Bolaget anser att dessa regler bör vara anpassade till vad som gäller internationellt.

7.2 Högsta tillåtna annonsvolym

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs följande. Högst tio procent av sändningstiden per dygn i en programkanal får avse annonser. Denna andel beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och kl. 24.00. Inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslag får annonser förekomma under högst åtta minuter. I avtalet mellan staten och programföretaget får det bestämmas att högsta tillåtna sändningstiden för annonser skall vara kortare än vad som nyss har sagts.

LRF finner reglerna vara väl avvägda.

Nordisk Television accepterar utredningens förslag. Bolaget uppger att det vid planeringen av sin programkanal TV 4 har utgått från en annonstid om i genomsnitt sex minuter i timmen (10 % av sändningstiden), som man funnit ger tillräckliga intäktsmöjligheter för en fullvärdig TV-kanal. Denna nivå är visserligen lägre än vad den europeiska TV-konventionen tillåter (i genomsnitt nio minuter i timmen), men enligt bolaget är det fullt möjligt att driva en konkurrenskraftig TV-kanal med den reklamtidnivå utredningen föreslår. Bolaget accepterar också förslaget att högsta tillåtna annonstid under en timme mellan hela klockslag skall vara åtta minuter. Även om detta ger en konkurrensnackdel jämfört med en TV-kanal som följer TV-konventionens regler (högsta annonstid tolv minuter under en viss timme) ger utredningens förslag en tillräcklig flexibilitet i fråga om annonsernas inplacering. Samtidigt framhåller bolaget att en väsentligt mer restriktiv reglering än vad som följer av TV-konventionen skulle skapa en klar konkurrens-

snackdel för reklam-TV-kanaler som är baserade i Sverige jämfört med internationella kanaler som riktas mot de svenska hushållen.

Svenska kyrkans centralstyrelse har inget att invända mot förslaget.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet uttalar att argumenten för att hålla sig till åtta minuter per klocktimme är väl underbyggda. Nämnden delar också uppfattningen att detta bör ses som ett maximum som kan avtalas bort för det fall att Sveriges Television ges rätt att sända betald reklam. Möjligen bör enligt nämnden detta också kunna gälla för andra TV-företag som i en framtid får sändningsrätt.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ifrågasätter lämpligheten av att lagfästa ett så i detalj utformat system vad gäller annonsinlagens fördelning över programtiden och framkastar tanken att detaljregleringen hellre skulle kunna ske i ett avtal mellan regeringen och programföretaget.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel yttrar:

Den föreslagna annonsmängden är inte liten och kan tjäna som riktmarke till en början. Det ter sig dock väsentligt att stor överefterfrågan på reklamtid om möjligt undviks, liksom att sådan brist pressar upp priserna till mycket höga nivåer. Kvotering av annonstid bör, av uppenbara skäl, i det längsta undvikas. Vi anser mot denna bakgrund att lagen bör överensstamma med TV-konventionen, dvs. 15 procent av sändningstiden samt övriga normer enligt artikel 12. Om det bedöms önskvärt att inleda verksamheten med den försiktigare nivå som utredaren föreslår, kan det lämpligen regleras i avtalet mellan programbolaget och staten.

D.I.F. påpekar att TV-konventionen tillåter att 15 % av den dagliga sändningstiden (20 % inklusive "teleshopping") utnyttjas för annonser, medan utredningen föreslår 10 %. Det har enligt *D.I.F.* stor betydelse för markbundna kanalers möjlighet att finansiera sin verksamhet med reklamintäkter att lagstiftningen är anpassad till TV-konventionen, eftersom kanalerna kommer att konkurrera med satellitkanalerna om annonsörernas investeringar. Konkurrensen om reklaminvesteringarna skulle inte ske på lika villkor om svenska markbaserade reklam-TV-kanaler reglerades hårdare än satellitkanalerna.

Sveriges Marknadsförbund anser att alla detaljer runt tider för annonsblock resp. enskild annons är sådant som lämpligen justeras rent praktiskt efter ett halvår. Alltför mycket reklam kommer att reglera sig självt.

Konsumentverket hänvisar till att verket har ställt sig bakom NIEK-rapporten 1989:5 med gemensamma nordiska konsumentkrav på TV-reklam till barn och unga. Där framförs äsikten att ingen reklam bör få sändas före kl. 20.

7.3 Minimitiden för en annons

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs att en annons inte får vara kortare än 20 sekunder.

Invändningar och kritik mot förslaget framförs av *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, kabelnämnden, Filmindustriutskottet, Industriförbundet, SAF, Grossistförbundet Svensk Handel, DLF, Köpmannaförbundet, Annonsörföreningen, Sveriges Reklamförbund, Sveriges Marknadsförbund, Nordisk Television, Sanna Satellite och Charlotte Reimerson.*

Kabelnämnden yttrar bl.a.:

Nämnden har vid sin granskning av reklaminslag i olika satellitkanaler funnit att de enskilda reklaminslagen av typ bioreklam i allmänhet är mellan 13 och 30 sekunder långa. För inslagen gäller generellt att de oftast innehåller sekvenser med vacker miljö eller tilltalande människor som agerar till musik. På slutet sägs eller skrivs några positiva ord om produkten, ibland bara produktens namn. Någon skillnad i informationsmängd beroende på inslagets längd har nämnden inte funnit. En regel om minsta längd är också lätt att uppfylla utan att mer information sätts in i inslaget. Sammanfattningsvis bör syftet med och konsekvenserna av minimitid för annonser övervägas närmare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Filmindustriutskottet uttalar att det är en förlegad uppfattning att endast inslag på över 20 sekunder kan förmedla annonsörens budskap på ett informativt sätt.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel anser att förslaget är en onödig och fördyrande restriktion. Väsentlig information kan lämnas på kort tid. Om de informationsanspråk som kan ställas med hänsyn till mediets egenskaper och konsumenternas behov är uppfyllda eller ej i det enskilda fallet får, som för annan reklam, bedömas enligt den lagstiftning som gäller (3 § marknadsföringslagen). För övriga TV-annonser torde längden i vart fall inte utgöra någon garanti för informationshalten.

Annonsörföreningen anser att den föreslagna regeln skulle leda till att mindre företag - som ofta är svenska - får svårigheter att göra reklam i TV, vilket av konkurrensskäl vore olyckligt. Föreningen fortsätter:

Enligt Annonsörföreningens uppfattning finns det inget omedelbart samband mellan annonsens längd och dess informationsinnehåll. Mera väsentligt härvidlag är annonsens utformning. En längre annons kan t.ex. vara informationsfattig om inte annonstiden fokuseras på fakta om den marknadsförda produkten/tjänsten.

Väsentligt är vidare vad för slag av produkt/tjänst det handlar om. Informationsbehovet varierar högst avsevärt mellan olika produkt-/tjänsteslag. Det är därför bättre att låta annonsers informationsinnehåll bedömas från fall till fall enligt gängse marknadsrättsliga regler. - - Det ligger i detta sammanhang nära till hands att jämföra med vad som gäller för biografreklam. Enligt "Normer för visning av reklamfilm" som antagits av Sandrew Media och SF Media AB 1987-10-25 och biträts av Annonsörföreningen och Godkända Annonsförmedlares Förening, är reklamfilmens normallängder 15, 30, 45 och 60 sekunder. Andra längder mellan 5 sekunder och 4 minuter kan visas efter särskild överenskommelse. Några negativa effekter av dessa regler är inte kända. Någon anledning att ställa hårdare krav på TV-reklam föreligger därför enligt Annonsörföreningens uppfattning inte.

I liknande ordalag som Annonsörföreningen uttalar sig bl.a. *DLF* och *Nordisk Television*, som även påpekar att goda resultat kan nås om man först annonserar en produkt i ett längre reklaminslag (exempelvis 30 sekunder) för att senare under sändningen återkomma med en "påminnare" (exempelvis 10 sekunder).

Charlotte Reimerson betecknar utredningens förslag som "helt befängt"; reklamen blir inte bättre, dvs. mer informativ, för att den varar länge. Dessutom kan ett 20-sekunderskrav göra det alltför dyrt för små företagare att använda TV-mediet för marknadsföring.

Flertalet av de remissinstanser som behandlar frågan anser att det inte bör föreskrivas någonting om minimitid. Bl.a. av praktiska skäl kan emellertid *Annonserföreningen* godta en minimitid om 10 sekunder. *Sveriges Reklamförbund* anser att en minimitid om 10 sekunder är lämpligare än utredningens förslag. *Sanna Satellite* föreslår en minimitid om 15 sekunder.

7.4 Annonstiden vid ett givet tillfälle

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs att annonstiden vid ett givet tillfälle skall vara minst två minuter och får vara högst sex minuter, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen frånräknats.

Sveriges Reklamförbund anser att reklamblocken inte bör ha längre varaktighet än två till tre minuter. Detta skulle medföra större spridning vad gäller tillgången till reklamutrymme och vidare med all sannolikhet att ett större antal tittare följde reklaminslagen.

Industriförbundet, *SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel* anser att regeln om två minuter som minimitid bör utgå. Enligt organisationerna torde tittarnas möjlighet att genast få annonsinslagens karaktär klar för sig inte bero främst på blockets längd, utan på andra identifieringselement - inte minst den särskilda ljud- och bildsignaturen. Organisationerna har inte något att erinra mot regeln om 6 minuter som maximitid.

Även *Annonserföreningen* anser att kortare annonstider än två minuter bör tillåtas och fortsätter:

Härigenom möjliggörs en slagkraftigare exponering av enskilda annonser. Möjligheterna till exponering av endast en eller ett fåtal annonsörers reklambudskap underlättas också. Detta är i vissa fall ett starkt annonsörsintresse och bör, i motsats till vad som föreslagits, tillåtas. En sänkning av minsta tillåtna totala annonstid vid ett givet tillfälle ökar också flexibiliteten för programföretaget vid inplaceringen av annonstiden under dagsprogrammet.

Föreningen vill bestämt avråda förslaget om sex minuter som högsta tillåtna annonstid. Detta gagnar varken TV-tittarna eller annonsörerna; som föreningen tidigare framhållit kan så långa reklamtider skapa trötthetsreaktioner hos tittarna. Till följd härav blir de sista minuterna av så långa reklamblock mindre värdefulla för annonsörerna. Om en minsta annonstid om en minut tillåts, skapar reklamblock om 5 minuter inga problem för programföretaget. Allra lämpligast är dock reklamblock på högst tre till fyra minuter.

Sveriges Marknadsförbund anser att det är onödigt att sätta två minuter som minimum. Även kortare annonstider bör kunna förekomma

utan att annonstiden förväxlas med det redaktionella materialet. Sex-minutersgränsen finner förbundet vara rimlig.

Nordisk Television uttalar att det inte har lämnats någon saklig motivering för regeln om två minuters minimitid för annonsavbrotten. Bolaget kan inte heller förstå att det finns anledning att ställa upp en sådan regel. Den skulle enbart leda till onödiga låsningar i programtablån. Däremot kan bolaget acceptera sex minuter som maximitid. En sådan regel kommer i praktiken knappast att påverka TV-kanalens verksamhet eftersom man av tittar- och affärsmässiga skäl kommer att eftersträva att reklamavbrotten blir högst 3 ½ à 4 minuter långa.

7.5 Hur annonser bör få sättas in

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs som huvudregel att annonser skall sättas in mellan programmen. Annonser med reklam får dock inte förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn.

Som enda undantag från huvudregeln att annonser skall sättas in mellan programmen föreskrivs i annonslagen att det i sportprogram, där det förekommer längre pauser och i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken, får sättas in annonser i pauserna.

I avtalet mellan staten och ett programföretag får det bestämmas att företaget har rätt att avbryta program med annonser på följande villkor:

1. Avbrott skall ske med varsamhet och under hänsynstagande till programmets karaktär och publikens möjligheter att uppleva detta.

2. Annonser får inte avbryta ett program som är kortare än 20 minuter.

3. Ett program vars sändningstid uppgår till 20 men inte 30 minuter får avbrytas av annonser en gång.

4. Ett program som är längre än 30 minuter får avbrytas av annonser en gång för varje påbörjad 30-minutersperiod.

5. Annonser får inte avbryta ett program, som huvudsakligen gäller nyheter, nyhetskommentarer eller religiös förkunnelse eller som huvudsakligen vänder sig till barn. Detsamma gäller för ett program som består av en film vars sändningstid är 45 minuter eller kortare. I fråga om program som är kortare än 30 minuter gäller också detsamma, om programmet huvudsakligen handlar om religion eller är en dokumentär.

6. Ett program som består av en film som är längre än 45 minuter får avbrytas av annonser en gång.

7. Ett program som avbryts av annonser skall omges av sådana eller av program som huvudsakligen vänder sig till barn.

8. Det första programmet i ett sammanhängande programblock får avbrytas av annonser, om det sänds sådana omedelbart efter programmet.

9. Det sista programmet i ett sammanhängande programblock får avbrytas av annonser, om det sänds sådana omedelbart före programmet.

LRF finner reglerna vara väl avvägda både från publikens och programföretagets synpunkt.

Sveriges Marknadsförbund godtar de föreslagna reglerna om annonsavbrott i program.

Enligt *TU* måste det vara rimligt att reklamreglerna utformas på ett sådant sätt att programföretaget ges realistiska möjligheter att ta i anspråk den tillåtna annonstiden. Det måste vara praktiskt möjligt att lägga in annonstid även i ett programutbud som innehåller långa program. En förutsättning för att avbryta program med annonser bör vara att detta sker med största varsamhet och under hänsynstagande till det enskilda programmets karaktär och till publikens möjligheter att uppleva programmet. Detta framhålls också i förslaget.

Nordisk Television godtar förslaget och yttrar:

En av de viktigaste frågorna när det gäller lagstiftning och regelverk för tv-reklam är hur annonserna får placeras in i programtablån. Denna fråga är väsentlig för både programskapare, tittare, annonsörer och reklamfinansierade tv-kanaler

Många programskapare, i synnerhet när det gäller gestaltande produktion men också för vissa typer av faktaprogram, ser negativt på att deras program bryts för annonsering. De är oroadе för att programmets karaktär påverkas eller går förlorad. Lagstiftning och regelverk måste ta hänsyn till den betydelse upphovsrättens ideella del (*droit moral*) har i detta sammanhang.

För tittarna kan en alltför aggressiv placering av annonser bli irriterande. Att undvika sådan irritation och ge tittarna möjlighet att uppleva programmen ligger dock i tv-kanalens egenintresse och frågan bör därför ur denna synvinkel vara självreglerande.

Annonsörerna har ett självklart intresse av att deras budskap når en så stor del av tittarna som möjligt. Detta leder naturligt till önskemål om reklamavbrott placerade inne i programmen.

För en reklamfinansierad tv-kanal är en av de centrala frågorna att finna en bra balans mellan programskaparnas, tittarnas och annonsörernas intressen, en balans som ger kanalen möjlighet att utvecklas både programmässigt och ekonomiskt.

Eftersom kanalen har reklam som enda intäktskälla är det viktigt att lagstiftning och regelverk ger tillräckliga intäktsmöjligheter, både i konkurrens med andra medier och med utlandsbaserade satellitkanaler med sändning till Sverige.

Vi anser att utredningen i sitt förslag till lagstiftning om placering av annonser i tv - - - satt upp regler som gör det möjligt för en reklamfinansierad tv-kanal att både balansera ovannämnda parterns intressen och att driva en ekonomiskt härkraftig verksamhet.

Vi accepterar huvudregeln om att annonser i första hand ska sättas in i korta block mellan programmen. Vi anser vidare att de regler som anger under vilka förutsättningar man kan avbryta program med annonser är väl genomtänkta och lätta att tillämpa. Vi ser det som helt naturligt att "reklamen sätts in med varsamhet och under hänsynstagande till det enskilda programmets karaktär och till publikens möjligheter att uppleva programmet".

Filminstitutet instämmer i huvudregeln att annonser skall placeras i pauserna mellan programmen.

Enligt *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* förefaller utredningsförslaget rimligt. Nämnden fortsätter dock:

Genom att det kräver så många olika regler blir förslaget till lagtext mycket tekniskt. Den svaga punkt som möjligen finns är att exemplen förefaller bygga på dagens programtablåer och programformat. Men vad som händer om dessa format ändras, t.ex. att serieprogram på 50 minuter faktiskt delas i två och det därigenom blir en naturlig paus är

mycket svårt att överblicka. Utredningen saknar på denna punkt en diskussion.

Det allmänna intrycket är att regelverket är ytterst komplicerat vad gäller hur och när annonser skall få läggas in (s. 208 ff.).

Hovrätten för Nedre Norrland vill ifrågasätta om det är nödvändigt med den detaljrika regleringen rörande möjligheten att avtala om rätt för programföretaget att avbryta program med annonser. Hovrätten anser att det borde vara tillfyllest att i lag ge regeringen en föreskriftsrätt för att inte onödigtvis tynga lagtexten.

Kabelnämnden yttrar:

I den föreslagna lagstiftningen förekommer termerna *program*, *programkanal*, *programblock* och *televisionsprogram* utan närmare definitioner, vilket kan skapa problem vid tillämpningen, framför allt om nuvarande definition av begreppet *radioprogram* i radiolagen kvarstår. Bland annat blir det, vid bedömningen av om ett programföretag följer reglerna om hur annonser får sättas in (10-14 §§ förslaget till lag om annonser i televisionen), helt avgörande vad som räknas som ett program resp. ett programblock. Programföretaget kan t.ex. hävda att ett programblock börjar tidigare eller senare än vad kontrollmyndigheten anser, eller t.o.m. att det är fråga om sinsemellan fristående program. Med gällande definition av begreppet radioprogram medför även begreppet "mellan programmen" motsvarande typ av tvistigheter. De i förslaget angivna tidsintervallerna torde förutsätta att det klart kan fastslås när ett program börjar och slutar.

Enligt kabelnämndens mening finns en uppenbar risk för att avsaknaden av närmare definitioner av dylika centrala begrepp i lagförslagen kan komma att utnyttjas för att kringgå de uppställda reklamreglerna. Exempelvis kan bestämmelserna i förslaget till lag om annonser i televisionen, om program som huvudsakligen vänder sig till barn, leda till att programbolagen sätter in barnprogrammen som en del av ett programblock som varar större delen av kvällen. De kan sedan hävda att programmet inte huvudsakligen vänder sig till barn, utan att annonser kan sättas in enligt de generella regler som gäller för reklam. Samma förfaringsätt är tänkbart då det gäller nyhetsprogram, program med religiös förkunnelse etc.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel yttrar:

I fråga om de placeringsregler som bör gälla, delar vi den grundläggande inställningen (s. 207) att annonserna skall sättas in med varsamhet och hänsyn tas till programmets karaktär och till publikens möjligheter att uppleva programmet. Huvudprincipen bör sålunda vara att reklam och andra annonser sänds mellan de egentliga programmen, såsom också anges i TV-konventionen. Ett visst utrymme för programavbrott bör dock lämnas, något som även utredaren förestår. Härvid bör man, enligt vår uppfattning, i stort kunna hålla sig till konventionens normer. Utredaren har dock drivit detaljeringen ett gott stycke längre och de föreslagna reglerna får en ganska byråkratisk karaktär; det kan, menar vi, ifrågasättas om tittarintresset verkligen påfordrar en sådan ordning.

Utredaren tycks utgå från att programbolaget skulle vilja ohämmat fylla sändningarna med reklam. Vad publiken accepterar i form av annonsmängd, avbrott m.m. sätter dock en gräns härvidlag. Inom ramen för de grundnormer som konventionen uppställer (artikel 14), bör således bolaget kunna ges större frihet att utforma kompletterande placeringsregler än förslaget för närvarande medger.

Ett exempel kan vara utredarens föreskrift att ett program som avbryts av annonser måste omges av annonser. Detta för att styra reklamen i första hand till pauserna. Även om annonseringen i huvudsak skall ligga mellan programmen, bör enligt vår mening de avbrottsmöjligheter som följer av lagen och avtalet kunna utnyttjas utan ytterligare administrativa spärrar av detta slag.

Ganska många remissinstanser anser å andra sidan att det inte alls bör vara tillåtet att avbryta ett program med annonser.

Filminstitutet uttalar att största möjliga restriktivitet måste tillämpas då det gäller att avbryta program för reklam.

Svenska kyrkans centralstyrelse anser att reklamavbrott i program bör ske endast undantagsvis och att normalt all annonstid bör läggas i block mellan programmen. Starka skäl talar också för att man helt förbjuder reklamavbrott i nyheter, nyhetskommentarer eller religiös förkunnelse eller i program som huvudsakligen vänder sig till barn.

Den i betänkandet redovisade undersökningen från Sveriges Radios publik- och programforskningsavdelning (PUB) ger enligt centralstyrelsen underlag för kravet att alla annonser i televisionen, vid vilken tid de än sänds, ska utformas med största hänsyn till barn och andra socialt utsatta grupper.

SFR/SAMRÅD uttalar att reklamen bör sättas in på ett sätt som så lite som möjligt stör upplevelserna av de ordinarie programmen och visar största möjliga respekt mot både upphovsmän och tittare. Det är en viktig kulturpolitisk angelägenhet att upplevelser av t.ex. filmer, konserter, opera- eller teaterföreställningar inte störs och splittras av reklaminslag.

Organisationerna anser att det finns större möjligheter att tillgodose detta krav om reklamen begränsas till en av Sveriges Televisions kanaler, där reklamintäkterna endast blir en kompletterande inkomstkälla. För det fallet föreslår organisationerna att

- huvudregeln blir att reklaminslagen enbart får sändas i block i pauserna mellan olika program, dock inte i pausen före eller efter ett barnprogram,

- inga program får avbrytas av reklaminslag med undantag för sportprogram eller liknande program med naturliga pauser inom programets ram.

Om en självständig reklamfinansierad TV-kanal tillåts blir det enligt *SFR/SAMRÅD* av ekonomiska skäl svårare att upprätthålla huvudregeln konsekvent. För att undvika att en sådan kanal utarmas på långfilmer och andra längre program föreslår organisationerna följande ytterligare undantag från huvudregeln, nämligen attprogram som är längre än 45 minuter får brytas för reklam högst en gång, dock inte barnprogram, gudstjänstprogram eller nyhetsprogram.

De remissinstanser som anser att det inte bör vara tillåtet att avbryta ett program med annonser är *socialstyrelsen*, *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *konsumentverket*, *SR*, *TCO*, *KLYS*, *Svenska Teaterförbundet*, *Svenska Journalistförbundet*, *SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen*, *RF*, *SRF* och *OFF*; *RF* kan dock acceptera reklaminslag i naturliga pauser vid t.ex. idrottstävlingar.

SR hänvisar i fråga om sin syn på annonsavbrott till vad bolaget yttrat över betänkandet (SOU 1989:73) TV-politiken. Bolaget påpekar att detta betänkande inte behandlade frågan om annonsavbrott utifrån att det skulle kunna bli tillåtet med annonsändringar för såväl *SR*-

koncernen som andra företag. SR vill framhålla det angelägna i att i så fall samma regler kommer att gälla för samtliga företag.

Vissa av de remissinstanser som anser att det inte bör vara tillåtet att avbryta ett program med annonser intar ståndpunkten att all reklam skall placeras i block som sänds på en fast, i förväg tillkännagiven tid. De instanser som anser att en sådan ordning bör gälla är *socialstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, konsumentverket, Svenska Teaterförbundet och STF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen.*

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet yttrar:

I utredningen eller i lagförslaget nämns ingenting om att annonser skall sändas på fasta tider. Fakultetsnämnden anser att en sådan ordning vore att föredra. Tittarna skall inte onödigtvis tvingas på annonser utan bör beträffande dessa, liksom vad gäller övriga program av återkommande typ, ha möjlighet att välja i förväg. Fasta reklamtider ger också möjlighet att ta hänsyn till de föräldrar som inte vill att deras barn skall ta del av reklam i tv. Detta slags hänsyn bör tas mot bakgrund av att det inte anses möjligt att följa NEK-rapporten 1989:5 med avseende på förslaget att reklam inte bör förekomma före klockan 20.00.

Konsumentverket anför att huvudkravet bör vara att tittaren inte skall överraskas av reklaminslagen utan ha möjlighet att välja bort dem. Detta uppnås säkrast genom att reklaminslagen samlas till vissa, i förväg fastställda sändningstider. På så sätt framgår det redan av programtablån var reklamen är placerad. Reklamen kan då även anmälas i programannonseringen. Verket anser att huvudprincipen om att reklamen skall inplaceras i block mellan programmen bör gälla även för företag utanför Sveriges Radio-koncernen.

Filminstitutet avstyrker förslaget att det i ett program som är mellan 20 och 30 minuter långt skall vara tillåtet att göra annonsavbrott en gång och att ett program som är längre än 30 minuter skall få avbrytas av annonser en gång per påbörjad 30-minutersperiod. Gränsen bör sättas avsevärt högre. Förslagsvis bör program under 45 minuters längd inte få avbrytas av reklam.

De möjligheter att göra annonsavbrott som Filminstitutet enligt det anförda vänder sig mot finner också *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* vara olämpliga. Även *SRF* avstyrker dessa förslag.

Konsumentverket tar upp frågan om annonsavbrott i filmer och yttrar om detta:

Det torde normalt ligga i tittarnas intresse att kunna följa filmer och liknande program utan avbrott. TV-utredningen uttalade att om reklam bara får placeras mellan programmen skulle det kunna medföra att programplaneringen påverkas så att främst korta program sänds (SOU 1989:73). Verket ifrågasätter om denna farhåga är befogad. I vart fall bör frågan om det störande momentet i avbrotten närmare utredas innan förslaget genomförs. Det finns också anledning att ta hänsyn till upphovsmännens inställning till att deras verk avbryts av reklam.

Även *Filminstitutet* är kritiskt när det gäller frågan om annonsavbrott i filmer:

Vissa typer av program och ämnesområden är extra känsliga för reklamavbrott. För Filminstitutets del vill vi naturligtvis främst lyfta fram spel- och dokumentärfilmer, där vi över huvud taget bestämt motsätter oss reklamavbrott. Upplevelsen av dessa konstnärliga alster förstörs genom avbrott för annonser av mer eller mindre påträngande slag. Vi avstyrker därför uttryckligen utredningens förslag att filmer som är längre

än 45 minuter ska få avbrytas av annonser en gång. Det är bättre att i stället förlänga annonsutrymmet före och efter filmen. Utredningens farhågor att förbud mot annonsavbrott i långfilmer skulle leda till ett minskat intresse från programföretaget att visa långfilm anser Filminstitutet vara kraftigt överdrivna.

Svenska Teaterförbundet vänder sig speciellt mot förslaget att tillåta annonsavbrott i långfilmer och annan konstnärlig produktion.

Svenska kyrkans centralstyrelse känner tveksamhet inför förslaget att tillåta ett fristående TV-företag att göra reklamavbrott i längre program, som biograffilmer eller andra program som är eller förmedlar konstnärliga verk, vilka är avsedda att betraktas och avlyssnas som en helhet. Både upphovsmän och TV-tittare drabbas om programmen blir onaturligt uppdelade.

Flera av de remissinstanser som vänder sig mot förslagen om annonsavbrott i program åberopar som ett argument för sin ståndpunkt hänsyn till upphovsmännens ideella rätt till sina verk. Uttalanden av denna innebörd gör *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *KLYS*, *Svenska Teaterförbundet*, *SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen*, *SRF* och *OFF*.

Vad gäller bl.a. filmer kan enligt *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* mot bakgrund av 3 och 28 §§ upphovsrättslagen annonsavbrott ifrågasättas, om innehavaren av upphovsrätten inte på förhand givit sitt tillstånd till avbrott.

KLYS yttrar:

Enligt 3 § URL får ett verk inte ändras så att upphovsmannens litterära eller konstnärliga anseende eller egenart kränks; ej heller får verket göras tillgängligt för allmänheten i sådan form eller i sådant sammanhang som är på angivet sätt kränkande för upphovsmannen.

Vart och ett av de nu redovisade kriterierna för intrång i den ideella rätten aktualiseras för tillämpning av den föreslagna möjligheten att avbryta program med annonser. Det är oacceptabelt att Sveriges tillträde till Europarådskonventionen skulle bidra till att det sker intrång i upphovsmannens ideella rätt - den ideella rätt som är ett karaktäristiskt och unikt särdrag för just upphovsrätten. Det kan inte vara ett intresse för riksdag och regering som företrädare för public service-televisionen att medverka till att upphovsmännens och de utövande konstnärernas integritet i programverksamheten på detta sätt urholkas.

Det finns som bekant i 3 § URL också en föreskrift som öppnar för att upphovsmannen kan efterge sin ideella rätt så vitt angår en till art och omfattning begränsad användning av verket. Samtidigt är det en sedan gammalt etablerad princip på den svenska avtalsmarknaden inom televisions- och filmområdet att de avtal som träffas innefattar att upphovsmän och utövande konstnärer är bibehållna sin ideella rätt.

Det är oacceptabelt att Sveriges tillträde till Europarådskonventionen skulle hereda marken för en ändrad och försämrad avtalsmarknad beträffande den ideella upphovsrätten.

SRF tillbakavisar mycket bestämt utredningens förslag om hur vissa längre program skall tillåtas bli avbrutna av reklam och fortsätter:

Därför värnar vi naturligtvis speciellt om visning av filmverk (spelfilm och dokumentär) och s.k. TV-teater, inspelad med elektrontechnik. Regissören för sådana verk har en upphovsrätt, som skulle kränkas (§ 3 Upphovsrättslagen) om hans/hennes verk skulle avbrytas av för verkets innehåll, stil och tendens helt främmande element, vilket reklamslag skulle utgöra.

OFF yttrar:

OFF har tidigare i olika sammanhang kritiserat den europeiska TV-konventionens reglering av avbrott för reklam/annonser. Vi har gjort det med hänvisning till svensk och internationell upphovsrättslig lagstiftning om upphovsmännens ideella rätt. Avbrotten strider också mot den kulturpolitiska målsättning och det grundlagshud - RF 2:19 - som tillförsäkrar upphovsmännen upphovsrätt. Det här betyder att varje avbrott eller annat tekniskt ingrepp som görs i konstnärliga verk utan särskild överenskommelse med upphovsmannen i varje enskilt fall utgör en kränkning av den ideella rätten.

För oss är det obegripligt att man från svensk sida undertecknat den europeiska TV-konventionen när ett tillämpande av den leder till intrång i eller kränkning av upphovsrätten.

Det är lika obegripligt att en statssekreterare på ett kulturdepartement - när han gör en utredning om reklamfinansiering av svensk television - lägger fram förslag som medger avbrott i konstnärliga verk för annonsinslag.

Det är slutligen obegripligt att jurister som arbetar fram förslag om "lagstiftning för reklam i svensk television" fortsätter den här linjen utan att särskilt utreda de upphovsrättsliga aspekterna. Varför tar man sig friheten att låta upphovsmännen - redan hårt trängda i en kommersialiserad mediavärld - med sina verk bli lockfåglar för annonsköparna?

Utredningen säger att avbrotten skall ske med varsamhet och under hänsynstagande till programmets karaktär och avser då enbart publikens upplevelsesituation. Han nämner inte varsamhet i förhållande till upphovsmannen eller verket. Vem ska för övrigt utöva denna varsamhet och hur ska brist på varsamhet beivras?

Den enda formen för varsamhet gentemot såväl publik som upphovsman är att avbrott för annonser inte tillåts.

Tendensen att utesluta upphovsmännens intressen är tämligen genomgående i utredarens förslag.

När det gäller frågan om när reklamavbrott får ske, gör utredaren alldeles godtyckliga graderingar av olika verk. Varför får en dokumentär avbrytas efter 30 minuter men en långfilm efter 45 minuter?

Utredaren skriver också att en "begränsning till ett enda annonsavbrott i en film som är längre än 45 minuter anser jag vara en rimlig kompromiss mellan de olika önskemål som finns". Här ekar Sverker Gustavssons egna ord i den nye utredarens mun - båda glömmar att låta upphovsmännen delta i kompromissandet mellan publikens ovilja att bli störd och annonsörernas ekonomiska intressen.

De båda utredarnas förhållningssätt redan på detta stadium är illavarslande för den ställning som upphovsrättsliga verk kan tänkas få i en framtida svensk television. Hur ska det gå om inte ens de högsta tjänstemännen på ett kulturdepartement månar om konsten, kulturen och upphovsrätten?

Filminstitutet delar utredningens uppfattning att annonser med reklam inte bör få förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn. Detta förslag tillstyrks också av *Svenska kyrkans centralstyrelse*, *SFR/SAMRÅD* och *SRF*. *Sveriges Marknadsförbund* instämmer med tvekan i förslaget, medan *RF* anser att det inte bör få förekomma reklam i anslutning till TV-program för mindre barn.

Industriförbundet, *SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel* uttalar om placeringsreglerna beträffande reklam till barn att försiktighet givetvis är påkallad med hänsyn till barns känslighet. Frågan är dock om inte de höga ambitionerna även här har tillåtits driva fram väl byråkratiska normer. Det bör prövas om inte reglerna kan formuleras enklare. Utgångspunkten bör vara de principer och normer som kommer till ut-

tryck i Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam/Råd om reklam till barn.

Prop. 1990/91:149
Bilaga 2

Köpmannaförbundet uttalar kritik mot förslaget att annonser med reklam inte skall få förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn. Förbundet anser det vara bättre att utgå från Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam.

Även *Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté* uttalar i fråga om placeringsreglerna för reklam till barn att utgångspunkten bör vara Grundreglerna för reklam/Råd om reklam till barn.

Svenska Teaterförbundet finner det å andra sidan vara otillräckligt att annonser med reklam inte skall få förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till barn. Förbundet anser att det bör vara förbjudet att sända reklam i anslutning till barn-, ungdoms- och familjeprogram. Förbundet fortsätter:

Om möjligheter ges att annonsera i anslutning till barn-, ungdoms- och familjeprogram finns en risk att enbart program som når maximalt antal tittare kommer att sändas och att barn och ungdom riskerar att aldrig få tillgång till ett mångsidigt kulturutbud och program som vänder sig till mindre eller speciella grupper eller som av TV-bolaget förväntas intressera enbart vissa åldrar, specialintressen eller barn och ungdomar ur hem med en viss kulturell eller etnisk bakgrund.

Televisionen har en sådan genomslagskraft att den, vad gäller kulturförmedling till barn och ungdom bör åläggas ett speciellt ansvar och inte bör styras av att till dessa grupper maximera antalet tittare.

SIF-klubben vid Sveriges Radio-koncernen anser att annonsering måste förbjudas i anslutning till barn-, ungdoms- och familjeprogram för att bättre skydda de svagaste och mest utsatta grupperna.

8 Särskilda normer för reklam i TV

8.1 Marknadsföringslagen och reklam i TV

Utredningens bedömning: I stort sett kan TV-reklamen hanteras utan marknadsföringsrättsliga särregler.

Stockholms tingsrätt yttrar att kärnan i vad utredningen här säger är att den gällande marknadsrättsliga lagstiftningen är tillräcklig såvitt avser bevakningen TV-reklamen. Tingsrätten delar helt denna bedömning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller att utredningens förslag innebär att generalklausulen mot otillbörlig marknadsföring i 2 § marknadsföringslagen blir huvudbestämmelsen också för bedömning av TV-reklam. Nämnden fortsätter:

Fakultetsnämnden finner denna lösning lämplig. Det finns ingen anledning att befara att inte det i Sverige sedan länge etablerade marknadsrättsliga kontrollsystemet inte skulle kunna fungera också på TV-reklamområdet. Marknadsföringslagen är redan i dag tillämplig på TV-reklam som är riktad, helt eller delvis, till svenska TV-tittare. Det kan påpekas att generalklausulens grundläggande otillbörlighetsnorm med dess hänvisning till god affärssed är flexibel och möjliggör en nyanserad

tillämpning som bl.a. beaktar skillnader mellan olika reklammedier i fråga om påverkan på mottagaren. Sannolikt kommer praxis att etablera relativt stränga kriterier på TV-reklamområdet.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel delar givetvis utredarens bedömning. Organisationerna uttalar att övervakning och normbildning inom marknadsföringslagens ram innebär samma ordning som har etablerats för andra medier. Bedömningen kan då också direkt repliera på redan fastställda och erkända principer, bl.a. de som kommer till uttryck i Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam. Samtidigt nås en betydande grad av flexibilitet och en besvärande detaljreglering kan undvikas. Denna lösning har sålunda uppenbara förtjänster och ligger f.ö. helt i linje med vad organisationerna länge förordat.

Sveriges Marknadsförbunds grundinställning är att reklam i TV skall lyda under samma regler som övrig reklam, dvs. marknadsföringslagen och Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam. Vad som är etisk praxis fastställs de facto av marknadsdomstolen.

Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté finner utredningens förslag väl avvägt. Den brist på konkretion som kännetecknar marknadsföringslagens generalklausuler kompenseras bara delvis av marknadsdomstolens praxis. Den bristande konkretionen hos generalklausulerna motverkas emellertid av Grundreglerna för reklam, som faktiskt har fungerat som utfyllande norm (tolkningsanvisningar) till marknadsföringslagen.

Som utredningen påpekar kommer Grundreglerna att få en motsvarande funktion på TV-reklamens område. Sannolikt kommer man att ställas inför en del för TV-reklamen specifika tolkningsproblem. Erfarenheterna från bl.a. Storbritannien indikerar detta. Grundreglerna kan då erbjuda en ändamålsenlig utgångspunkt.

Nordisk Television delar utredningens uppfattning att marknadsföringslagens generalklausul mot otillbörlig marknadsföring bör kunna få en ändamålsenlig tillämpning när det gäller reklam i TV. Regelverket för reklam i TV bör i alla avseenden så långt möjligt överensstämma med de regler som gäller andra medier och andra former av marknadsföring.

Stockholms tingsrätt och *Annonsörföreningen* anser att informations-skyldigheten enligt 3 § marknadsföringslagen inte bör sträcka sig lika långt för TV-reklam som för reklam i tryckta skrifter.

Barnmiljörådet uttalar att skyddet för barn i marknadsföringslagstiftningen är otillräckligt och därtill oprövat vad gäller TV-reklamen. Rådet kräver därför att lagstiftningen ser över och anpassas till nya förhållanden.

Vad gäller den europeiska TV-konventionen anser rådet att handläggningen av olämplig reklam till barn, exempelvis reklam med våldsinslag, är ytterst komplicerad och att sanktionsmöjligheterna är bristfälliga. Rådet finner det mycket angeläget att ytterligare klagörande arbete sker i denna komplicerade fråga.

Enligt *konsumentverket* bör det i en lagstiftning om TV-reklam ges möjlighet att ålägga TV-företaget att sända tillrättalägganden (beriktiganden av vilseledande marknadsföring). Verket fortsätter:

TV-mediet har stor genomslagskraft och når många konsumenter. Vilseledande eller direkt felaktiga påståenden bör rättas så snart det är möjligt. Det är viktigt att tillrättaläggandet görs under motsvarande sändningstid och att det i övrigt får minst samma uppmärksamhetsvärde som det felaktiga inslaget. Erfarenheterna från den redovisning av Radionämndens fällande beslut som görs i våra riks-TV-kanaler är goda och den redovisningsformen kan tjäna som förebild för beriktiganden av vilseledande marknadsföring.

Det bör finnas möjlighet att förelägga företaget att sända en redovisning av beslut meddelade av Radionämnden respektive Marknadsdomstolen, där företaget kritiserats i något avseende.

Charlotte Reimerson menar att det är naivt av utredningen att tro att marknadsföringslagen räcker för att skydda konsumenterna mot otillbörlig TV-reklam. Marknadsföringslagens vapen måste slipas och sanktionsmöjligheterna utökas väsentligt. Ett absolut konsumentkrav innan TV-reklamen släpps lös är att det införs en ny för TV-reklam specialskrivna och mycket strängare marknadsföringslag. Övertramp skall kosta företagen rejäla summor.

8.2 Reklam till barn

Utredningens förslag: I annonslagen föreskrivs följande. En annons med reklam får inte vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos yngre barn. I annonser med reklam får det inte förekomma personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn.

På grund av TV-mediets särskilda genomslagskraft menar även *Stockholms tingsrätt* att frågan om barns påverkan av reklam särskilt bör uppmärksammas. I viss mån kan en bevakning ske inom ramen för marknadsföringslagens begrepp otillbörlig marknadsföring. Tingsrätten delar bedömningen att vid längre gående krav på reklam särskild lagstiftning erfordras. Förslaget tillstyrks.

LRF anser förslaget vara motiverat.

Enligt *Nordisk Television* är de föreslagna reglerna rimliga. Reglerna bör tillfredsställa den opinion som vill förhindra att TV-mediet används för reklam till barn. Bolaget instämmer i att vad som föreslås är mer adekvat än en regel om att reklaminslag inte får sändas under vissa tider på dagen.

SRF ser positivt på förslaget om förbud mot reklam riktad till yngre barn.

Svenska kyrkans centralstyrelse uttalar att regelverket genomgående bör avse barn upp till 12 år. Med denna skärpning tillstyrker centralstyrelsen förslaget att en annons med reklam inte får vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos barn.

Hovrätten för Nedre Norrland ifrågasätter om det är meningsfullt att göra en åtskillnad mellan "yngre barn" (5 § i annonslagförslaget) och "barn" (6 §).

Enligt *radionämnden* saknas det tillräckliga skäl att göra skillnad mellan "yngre barn" och "barn". För enkelhetens skull bör endera åldersgränsen väljas.

Sveriges Reklamförbund befarar att uppdelningen i "yngre barn" och "barn" kan medföra praktiska tillämpningssvårigheter.

DO påpekar att regeringen i en proposition till riksdagen har föreslagit att Sverige skall ratificera FN:s barnkonvention och att med barn i konventionen avses den som är under 18 år. *DO* frågar sig om det inte vore rimligt att i TV-reklamsammanhang tillämpa barnkonventionens definition av barn.

TU ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl att införa en särskild lagbestämmelse om förbud mot reklam riktad till yngre barn. De särskilda regler om reklam till barn som återfinns i Internationella Handelskammarens Grundregler om reklam kompletterade med reglerna i den europeiska TV-konventionen torde kunna ge garantier för att reklaminslag inte utformas på ett otillbörligt sätt.

Köpmannaförbundet anser att ett förbud mot reklam som fångar de yngre barnens intresse kommer att innebära en rad gränsdragningsproblem. Det vore bättre att utgå från den typ av uppföranderegler som återfinns i Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam. Dessa ger i artikel 13 ett koncentrat av vad som bör iakttas vid reklam som gäller barn.

Annonsörföreningen noterar med tillfredsställelse att det inte föreslås något förbud mot att sända reklam före ett visst klockslag. Enligt föreningen torde det dock leda till avsevärda lagtolkningsproblem att bestämma vilka annonser som skall anses vara inriktade på att fånga uppmärksamheten hos yngre barn. Tolkningsproblem kan också uppstå vad gäller uttrycken "som spelar en framträdande roll" resp. "huvudsakligen vänder sig till barn". Vidare torde det leda till vissa komplikationer att lagen använder både begreppet *yngre barn* (upp till 10 års ålder) resp. *barn* (under 12 år). Enligt föreningen får marknadsföringslagen och Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam anses vara tillräckliga för att i huvudsak tillgodose behovet av att skydda barn. De särskilda bestämmelser som utredningen förordar föreslås därför utgå.

Sveriges Marknadsförbund kan instämma i sakfrågan men anser att det befintliga regelverket är tillräckligt. Det är praktiskt svårt med särregler som tar sikte på olika åldersgrupper. Ämnets komplexitet visar sig genom produkter som t.ex. cykelhjälm, barntandborstar och reflexer, vilka har barn som viktiga målgrupper. Lagstiftningen bör helst inte helt omöjliggöra att dessa kan kommuniceras.

Kinnevik anser att förslaget att en annons med reklam inte skall få vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos yngre barn innebär ett markant avsteg från internationell praxis. Bolaget anser att en svensk reglering bör stå i samklang med vad som gäller internationellt och hän-

visar till Internationella Handelskammarens Grundregler för reklam. Vidare har bolaget svårt att förstå skälen för att använda två olika åldersbestämningar som ligger så nära varandra.

SFR/SAMRÅD anser att utredningens förslag bör skärpas på tre punkter:

1. Förslagen kompliceras onödigt av att det förekommer två åldergränser (under tio år och under tolv år). Tolvårsgränsen bör gälla i samtliga fall.

2. Den i betänkandet redovisade undersökningen från Sveriges Radios publik- och programforskningsavdelning (PUB) visar att andelen 3-10-åringar bland tittarna är hög under dagtid men minskar kraftigt efter kl. 19.00. I linje med detta och vad som förordas i NEK-rapporten 1989:5 bör det gälla ett förbud mot att sända reklam i TV före ett visst klockslag, förslagsvis kl. 19.00.

3. Av PUB-undersökningen framgår att 3-10-åringar ingår i TV-publiken under alla tider på dygnet. Konsekvensen av detta måste bli att all reklam i TV skall vara utformad på ett sådant sätt att den tar hänsyn till barns och ungas särskilda känslighet.

Organisationerna föreslår därför att

- en annons med reklam inte skall få vara inriktad på att fånga uppmärksamheten hos barn (under 12 år),

- reklaminslag inte skall få sättas in före ett bestämt klockslag, förslagsvis kl. 19.00,

- all reklam i TV skall vara utformad så att den tar hänsyn till barns och ungas särskilda känslighet.

Svenska Teaterförbundet ser positivt på förslaget om förbud mot reklam riktad till yngre barn. Enligt förbundet bör dock förbudet utvidgas till att omfatta reklam riktad till barn och ungdomar.

SIF-Klubben vid Sveriges Radio-koncernen anser att förbudet mot reklam riktad till yngre barn måste utvidgas till att gälla även äldre barn och ungdomar.

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att marknadsföringslagens generalklausul mot otillbörlig marknadsföring måste kompletteras med ytterligare regler. Styrelsen anser dock att utredningen inte har beaktat att marknadsföringslagstiftningen inte kan täcka de nyanser i budskapet som TV-reklam kan innehålla jämfört med annan reklam.

Styrelsen hänvisar till NEK-rapporten 1989:5 "Konsumentkrav på TV-reklam till barn och unga" och föreslår att följande särskilda regler införs:

1 Reklamen skall fylla särskilt höga etiska krav. Speciell aktsamhet bör iaktas vid användning av ljud, ljus och andra tekniska effekter. Kraven på saklighet och vederhäftighet bör vara högt ställda.

2 Det skall vara mycket tydligt när ett reklaminslag påbörjas och under hela inslaget skall klart framgå att det är fråga om reklam. Reklamen skall sändas i block på fasta tider mellan program och anmälas i programannonseringen.

3 Reklamen får inte antyda att barn eller unga får sämre status eller utvecklingsmöjligheter om de inte har en viss produkt.

4 Uppgifter om produkter som även vänder sig till barn och unga måste vara speciellt sakliga vad gäller produktens storlek, värde, hållbarhet, prestationsmöjligheter och pris.

5 Reklam får inte innehålla uppmaning till barn och unga att påverka någon att köpa en viss produkt. Inte heller får reklam innehålla utfästelser om belöning till den som skaffar nya köpare.

6 Reklam får inte innehålla ord eller bild som avser farlig verksamhet eller situationer där normala försiktighetsmått åsidosätts eller som på annat sätt kan leda till ett farligt eller oansvarigt handlande. Om en produkt inte bör användas utan att särskilda säkerhetshänsyn tas skall detta uttryckligen anges i reklamen.

7 Reklam får inte innehålla inslag med våld eller som kan tolkas som en stimulans till våld.

8 Barn skall inte medverka i reklam annat än när deras medverkan är en naturlig del av den avbildade miljön eller när det är helt klart att det är nödvändigt med deras medverkan för att beskriva hur produkten skall användas.

Socialstyrelsen betonar också att det, särskilt när det gäller barn och ungdomar, blir nödvändigt att väga upp reklaminslagen med intressanta och sakligt upplysande program som ger vägledning om vad reklam och annan marknadsföring syftar till. Sådana program skall, bl.a. på basis av tittarfrågor, granska produkter och sätten att marknadsföra dessa.

Barnmiljörådet godtar inte helt utredningens slutsatser av den i betänkandet redovisade PUB-undersökningen. Trots de relativt sett låga procentsatserna för barnens TV-tittande under kvällstid ser enligt rådet ett stort antal barn på TV under andra tider än barnprogramtid. Rådet kan inte dela åsikten att de föreslagna reglerna om reklamfrihet i och runt sändningarna av barnprogram utgör ett tillräckligt effektivt skydd för barn mot reklam.

Rådet föreslår

- att det inte får förekomma någon reklam riktad till barn under 14 år,

- att ingen reklam bör visas i TV före kl. 21.00 och

- att de regler för reklam till barn och unga som har föreslagits i NEK-rapporten 1989:5 i sin helhet skall tillämpas som miniminivå på all reklam som produceras för TV-sändningar.

Rådet efterlyser också restriktiva regler för s.k. product placement i barn- och ungdomsprogram.

Konsumentverket anser i likhet med NEK-rapporten 1989:5 "Konsumentkrav på TV-reklam till barn och unga" att reklam riktad till barn under 14 år bör vara förbjuden. Mot bakgrund av att barn även påverkas av sådan reklam som inte speciellt riktar sig till barn bör reklam över huvud taget inte få sändas då barn är en stor del av publiken. Verket anser därför att ingen reklam bör få sändas från kl. 6 till kl. 20.

Verket påpekar att gruppen barn enligt Internationella Handelskamarens Grundregler för reklam avser åldersgruppen upp till 14 år. Verket anser att utredningen inte har visat på något skäl att frångå denna definition och finner det direkt olämpligt att göra en uppdelning mellan yngre barn (under 10 år) och barn (under 12 år).

SFR/SAMRÅD tillstyrker förslaget att det i annonser med reklam inte skall få uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn.

Sveriges Marknadsförbund uttalar att man när det gäller identifierbarheten hos reklam bör vara speciellt strikt vad gäller reklam till barn eftersom barn har lätt att identifiera sig med idoler etc. Barn är dock kräsna reklamkonsumenter. De kan normalt urskilja ett reklaminslag och förväntar sig att reklam skall vara informativ och underhållande. För att inte i onödan utesluta halva svenska skådespelarkåren från att medverka i reklaminslag bör det framför allt vara förväxlingsrisken som väger tungt.

Också *Industriförbundet*, *SAF* och *Grossistförbundet Svensk Handel* kommenterar denna regel. Enligt organisationerna kan det från programföretagets synpunkt, av bl.a. integritetsskäl, måhända finnas skäl till sådana regler, kanske avseende fler kategorier och all TV-annonsering. Organisationerna anser dock att man med fördel bör kunna överlämna till programföretaget att självt ställa upp lämpliga normer och att lagregleringen kan inskränkas till vad TV-konventionen kräver.

Konsumentverket finner det å andra sidan inte tillfredsställande att endast personer som spelar "en framträdande roll" i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till barn diskvalificeras från reklammedverkan; det bör vara tillräckligt att personen eller figuren *har anknytning till* ett sådant program.

8.3 Ingen alkohol- eller tobaksreklam

Utredningens förslag: I radioansvarighetslagen införs en ny bestämmelse rörande att utan hinder av den lagen gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

I lagarna med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker resp. tobaksvaror tas det in nya bestämmelser som innebär att det vid marknadsföring av en alkoholdryck eller en tobaksvara är förbjudet att använda en kommersiell annons i televisionsprogram som ett programföretag sänder med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen.

Stockholms tingsrätt tillstyrker förslaget. Det förefaller helt riktigt att generella förbud mot alkohol- och tobaksreklam i TV - på samma sätt som i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen - regleras särskilt. Sådana förbud anses inte tryckfrihetsförordningen ge utrymme för och logiskt sett därmed inte heller radiolagarna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet uttalar att det synes välgrundat att komplettera radioansvarighetslagen på förslaget sätt efter mönster av 1 kap. 9 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen. Som utredningen konstaterar skulle det vara märkligt att göra en principiell skillnad mellan reklam för alkohol och tobak i tryckt skrift och i andra medier, exempelvis TV.

Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran också av *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet*, *LRF*, *Sanna Satellite*, *Svenska kyrkans centralstyrelse*, *SFRISAMRÅD* och *RF*.

Sanna Satellit uppger att "Nordic Channel" har ett särskilt programråd, som övervakar att bl.a. reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror, men även reklam som eventuellt kan anses stötande, ej sänds.

Socialstyrelsen vill starkt understryka utredningens uppfattning att det inte bör få förekomma någon alkohol- eller tobaksreklam i TV. Styrelsen ifrågasätter dock behovet av uttryckliga tillägg i alkohol- och tobaksreklamlagarna med hänsyn till att förarbetena gör klart att reklam i radio eller TV strider mot det allmänna kravet om "särskild måttfullhet" vid marknadsföring av alkohol och tobak.

Styrelsen betonar också vikten av att så långt möjligt hindra s.k. dold reklam i fråga om alkohol och tobak. Som exempel nämns att tobaksindustrin är en av de största sponsorerna av biltävlingar, vilket har sin grund i att denna sport kring sig har den aura av manlighet, våghalsighet, spänning osv., som industrin också annars söker skapa kring sina produkter. Tobaksindustrin sponsrar även andra evenemang som t.ex. jazz- och popkonserter, konstutställningar, operor osv. Genom att varumärken exponeras i sådana sammanhang kan de även komma in i sportprogram och liknande utan att det direkt framgår att det rör sig om betald märkesreklam.

Statskontoret anser att utredningens förslag inte går att samordna med en E/G-anpassning av reglerna.

9 Vissa frågor som berör alla programföretag

9.1 Gynnande av kommersiella intressen i programverksamheten

Utredningens förslag: I en ny bestämmelse i radiolagen föreskrivs att ett programföretag inte mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt får gynna ett kommersiellt intresse i programverksamheten.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel anser att olika former av förtäckt reklam bör motverkas med kraft. Organisationerna tillstyrker därför förslaget. Förslaget tillstyrks också av *SFR/ SAMRÅD*.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet uttalar att det kan ifrågasättas om ordet "otillbörligt" är tillräckligt för att motverka s.k. product placement i den egentliga programverksamheten.

TU konstaterar att den föreslagna regeln inte utesluter att vissa typer av program ibland kan komma att sändas som annonser under annonstid och ibland som inslag i den vanliga programverksamheten. Beträffande reklam för programföretagets egen kommersiella verksamhet får förutsättas att sådan reklam på ett otillbörligt sätt gynnar ett kommersiellt intresse, om den sänds i programverksamheten. Däremot skulle en åsiktsannons kunna sändas även utanför annonstid om det skedde utan

vederlag. Detta kan motverkas genom en omformulering av ett av utredningens förslag (se ovan avsnitt 5.3).

Såvitt *radionämnden* kan finna regleras genom den föreslagna bestämmelsen endast ett specialfall av vad som följer av kravet på opartiskhet. Inga särskilda rättsverkningar är knutna till förbudet, och det synes inte alls oundgängligen nödvändigt av lagtekniska skäl, t.ex. av hänsyn till den europeiska TV-konventionen. Fastmer framstår det som lagtekniskt överflödigt. Enligt radionämnden behövs inte den föreslagna bestämmelsen; regeln om opartiskhet så som den hittills har tillämpats beträffande reklambetonat gynnande räcker fullt ut.

9.2 Den grundläggande regleringen i lag av sändning av sponsrade program

Utredningens förslag: För att lämnande av sponsorsmeddelande inte skall anses strida mot kravet på opartiskhet och den föreslagna bestämmelsen om förbud mot gynnande av kommersiella intressen föreskrivs i en ny bestämmelse i radiolagen att ett programföretag i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis får lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

För att ett programföretag skall kunna bli skyldigt att lämna sponsorsmeddelande införs också en ny bestämmelse i radiolagen om att det i avtalet mellan staten och programföretaget får bestämmas om skyldighet för företaget att, om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

Industriförbundet, SAF och *Grossistförbundet Svensk Handel* delar uppfattningen att annonsering och sponsorskap (sponsring) bör behandlas som skilda företeelser och regleras på olika sätt. Organisationerna vill allmänt understryka vikten av att kommande regler på sponsringsområdet utformas på ett sådant sätt att programbolagens integritet garanteras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser inte att det föreslagna lagregeln om bemyndigande att sluta avtal har fått en tillfredsställande utformning. Det förefaller ovedersägligt att sponsrade program kommer att gynna kommersiella intressen. Det torde därför vara ett berättigat konsumentkrav att uppgifter därom skall lämnas i anslutning till programmet. Den europeiska TV-konventionen kräver detta (artikel 17:1).

RF anser att det i regler om sponsorskap bör införas en förpliktelse för programföretaget att garantera rätt namn på det evenemang som sänds - även om det innehåller sponsorns namn, t.ex. Skandia Cupen. Det är just sponsorn som gör det möjligt att arrangera det program som sänds.

Socialstyrelsen anser att det i radiolagen bör tas in en uttrycklig bestämmelse om att ett programföretag inte får sända program som helt eller delvis har bekostats av någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av alkoholdrycker eller tobaksvaror.

9.3 Radiolagens demokratibestämmelse

Utredningens förslag: Demokratibestämmelsen i radiolagen formuleras om. Det föreskrivs att varje programföretag skall sända program, i vilka företaget hävdar det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare föreskrivs att när det i ett program förekommer inslag som motiverar det, skall programföretaget också hävda dessa principer i samma program eller i anslutning till programmet.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel delar uppfattningen att demokratibestämmelsen inte är lämpligt avfattad när den, som blivit fallet, kan drivas i konflikt med informationsfriheten; den bör därför modifieras på föreslaget sätt.

RF tillstyrker förslaget; förbundet delar uppfattningen att direktsända sportevenemang inte är av den arten att programmen förmedlar ett "odemokratiskt budskap" till TV-tittarna.

SR yttrar:

Utän att på något sätt ifrågasätta *SR*-koncernens skyldigheter att i programverksamheten hävda de demokratiska grundidéerna och principen om alla människors lika värde välkomnar *SR* den föreslagna förändringen. Denna syftar inte till att begränsa företagets självklara skyldigheter på detta område utan endast till att bekräfta lagrummets avsedda och faktiska innebörd. Och sålunda ge en tydlig anvisning om en ändamålsenlig tillämpning med en rimlig praktisk avvägning mot andra väsentliga intressen nämligen yttrande- och informationsfriheten och *SR*-koncernens publicistiska oberoende.

Vad gäller den påtalade "svarta listan-problematiken" anser *SR* förslaget vara fullt godtagbart. Det görs klart att det i ett program får förekomma uttalanden som är antidemokratiska eller företeelser som kan uppfattas som ett stöd för antidemokratiska idéer, om detta bemöts med avståndstaganden eller klagoranden i programmet eller i anslutning till detta.

SR har dock invändningar mot formuleringen att "programföretaget skall sända program i vilka företaget ..." etc. Demokratibestämmelsen ligger till grund för den samlade programverksamheten och den hör enligt bolaget inte manifesteras i särskilda enstaka program. Den föreslagna lydelsen ger dock utrymme för en tolkning som innebär att programföretagen skulle ha skyldighet att sända särskilda program om demokratins grundidéer. Därför föreslår *SR* följande formulering av första meningen: "Programverksamheten som helhet skall präglas av och verka för det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen ..." etc.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anser att utredningens förslag reser två principiella frågor. Den ena är att den nya formuleringen innebär ett påbud "att sända program", medan bestämmelsens gällande lydelse bara talar om att "i programverksamheten hävda". Nämnden anser att förslaget snarast synes öppna för på-

tryckningar mot ett programföretag av det slag som utredningen vill undvika och att gällande formulering är att fördra från yttrandefrihets-synpunkt.

Den andra principfrågan är enligt nämnden vad uttrycket "det demokratiska statsskicket" egentligen innebär. Med den påbjudande formulering som föreslås är det viktigt att detta begrepp ges en något mera konkret innebörd. Det som nu i förarbetena sägs om demokratiska grundvärderingar ger föga ledning.

Stockholms tingsrätt finner inte att det skäl utredaren åberopat motiverar ett tillägg till bestämmelsen.

Radionämnden avstyrker att den föreslagna bestämmelsen införs. Nämnden vill till en början understryka demokratibestämmelsens självständiga värde. Även om den i visst hänseende är en modifiering av kravet på opartiskhet har den en betydelse som går långt därutöver när det gäller grunderna för statsskicket, rasism, jämställdhet mellan män och kvinnor, skildringar av våld mot människor och annat. Det synes naturligt att med den nuvarande lagtexten kräva att programföretagen generellt skall hävda de idéer och principer det här är fråga om.

När det gäller frågan om FN:s s.k. svarta lista vidhåller nämndens majoritet sin ståndpunkt. I yttrandet uttalas dock att det här föreligger en principiell motsättning mellan nämnden och Sveriges Television som inte bör bli bestående. Nämnden delar därför utredningens uppfattning att riksdagen bör ta ställning till hur frågan skall lösas för framtiden.

Nämnden fortsätter:

När det gäller bevakningen av kvinnokonferensen kan radionämnden inte inse att programföretagets och radiolagsutredningens kritik är principiellt berättigad. Hur en princip tillämpas i ett enskilt fall kan självfallet alltid diskuteras. Radionämnden har alltid varit utomordentligt försiktig med att kritisera programföretagen för underlåten bevakning i olika hänseenden. Det behövs dock en viss granskning i efterhand av hur programföretagen uppfyller sin rapporteringsskyldighet och en sådan har också skett i vissa fall. Självfallet kan den bara gälla mer betydelsefulla eller omfattande händelser eller företeelser. Någon gräns mellan vad granskningen i detta hänseende får respektive inte får avse torde emellertid inte kunna dras lagstiftningsvägen. Gränsdragningen bör ske i tillämpningen. Huruvida radionämnden vid sin granskning tillämpar demokratibestämmelsen eller någon annan bestämmelse synes sakna principiellt intresse.

Även om statsmakterna skulle biträda radiolagsutredningens ståndpunkter i de nu angivna hänseendena synes den föreslagna lagtexten gå långt utöver syftena med ändringen. Med den utförning som lagtexten getts innebär den ett radikalt brott mot den nuvarande demokratibestämmelsens principiella innebörd och synes dessutom leda till i sak meningslösa resultat.

Enligt den föreslagna lydelsen skulle programföretagen inte - som är fallet nu - ha någon övergripande skyldighet att fördöma rasism, våld och brutalitet eller att hävda jämställdhet mellan män och kvinnor. Det skulle endast finnas en obestämd skyldighet att sända program i vilka programföretagen "hävdar det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet". Med frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor som utgångspunkt konstaterar radionämnden att det inte längre skulle vara möjligt att pröva huruvida programverksamheten inom t.ex. ett speciellt ämnesområde präglats av en strävan att hävda jämställdhet. Radionämndens beslut från 1987 rörande alltför bristfällig

bevakning av kvinnosport skulle sålunda sakna lagligt stöd enligt den föreslagna bestämmelsen.

Vidare innehåller förslaget att när det i program förekommer inslag som motiverar det, programföretaget skall hävda de angivna principerna i samma program eller i anslutning till programmet. Det har exempelvis förekommit programinslag om vilka radionämnden ansett att de på grund av sitt kvinnoföraktande och fördomsbefrämjande innehåll inte borde ha sänts i den utformning de fått. Det skulle självfallet vara meningslöst att - om inte sändningen sker i något alldeles speciellt syfte - godta att sådana inslag sänds under förutsättning att de försetts med en kritisk kommentar från programföretagets sida. Radiolagsutredningen har säkerligen ej heller avsett något sådant. Resultatet synes emellertid följa av den föreslagna lagtextens ordalydelse.

Radionämnden har bifogat några exempel på sin tillämpning av demokratibestämmelsen.

Nämndledamoten Bengt Wernersson har i en skiljaktig mening ansett att nämnden bort yttra:

När det gäller frågan om FN:s svarta lista föreligger en principiell motsättning mellan radionämnden och Sveriges Television som inte bör bli bestående. Nämnden kan därför för sin del ansluta sig till utredningens uppfattning (s. 174 x) att frågan om demokratibestämmelsens räckvidd bör underställas riksdagen och finner det foljdriktigt att utredningen av detta skäl föreslår en ändring av bestämmelsen.

Kritisk mot radiolagsutredningens förslag är även *humanistiska utbildnings- och forskningsnämnden vid Göteborgs universitet*. Nämnden anser att utredningen utanför sitt uppdrag har gett sig i kast med uppgiften att stympa demokratibestämmelsens räckvidd. Detta beror enligt nämnden på utredningsuppdragets art, som har varit att finna regler som är tillämpliga oavsett om reklam-TV hanteras inom Sveriges Radiokoncernen eller av ett annat företag. Allt tydligare avtecknar sig konturerna av det fristående företaget med andra - mindre - skyldigheter än de nuvarande i fråga om opartiskhet. Det verkligt betänkliga är emellertid att de rättsliga likhetskraven leder till en uppmjukning också av de ursprungliga programföretagets skyldigheter.

9.4 Skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud

Utredningens förslag: I radiolagen införs en ny bestämmelse som säger att staten får träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att sända ett mångsidigt programutbud.

Radionämnden har inget att erinra mot förslaget.

9.5 Skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft

Utredningens förslag: I radiolagen införs en ny bestämmelse som säger att staten får träffa avtal med ett programföretag om skyldighet för företaget att vid utövande av sändningsrätten ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programs ämnen och utformning samt tiden för programsändande.

Som angetts i avsnitt 6.1 har *radionämnden* - för att motverka att det under annonstid sänds inslag som ger uttryck för ras- eller könsfördomar - lanserat den den lagtekniska lösningen att förevarande bestämmelse får avse också sådana frågor. Den närmare avgränsningen av bestämmelsens tillämplighet kan enligt nämnden vara svår att göra i teorin och den bör överlämnas till den praktiska tillämpningen. Vägledande uttalanden av lagstiftaren vore självfallet dock av stort värde.

10 Nya uppgifter för radionämnden

10.1 Radionämnden och reklam i svensk television

Utredningens förslag: Radionämnden skall efterhandsgranska om ett programföretag som i televisionen sänder reklam mot vederlag har iakttagit bestämmelserna i annonslagen. Nämnden skall också efterhandsgranska om ett från Sveriges Radio-koncernen fristående TV-företag har utövat sändningsrätten i enlighet med radiolagen och avtalet mellan staten och företaget.

Stockholms tingsrätt tillstyrker att radionämnden får granska även hur ett fristående programföretag efterlever regler av radiatorättslig art.

SFR/SAMRÅD delar bedömningen att betald reklam i svensk television måste leda till en utvidgad radionämndsgranskning, oavsett vilket företag som svarar för de reklamfinansierade sändningarna.

Enligt *radionämnden* ter det sig självklart att, om en fristående TV-kanal skall iakttä krav på opartiskhet och saklighet, granskningen av hur dessa krav efterlevs bör skötas av radionämnden. Mer diskutabelt är vem som skall ha hand om nytillkommande granskningsuppgifter, främst att diskriminering ej sker av annonsörer och att föreskrifter om mängden annonser och hur annonser får sättas in efterlevs. Båda uppgifterna är emellertid företrädesvis av radiatorättslig art och synes främmande för marknadsdomstolen. Att inrätta ett helt nytt granskningsorgan för dessa uppgifter framstår inte meningsfullt. Radionämnden är därför beredd att åta sig dem.

Statskontoret yttrar:

Radiolagsutredningens analys utgår från hur reklamen inom svensk marksändande television i framtiden skall regleras och hur ansvaret skall utkrävas. Statskontoret tycker av flera skäl att detta är olyckligt. Utgångspunkten bör i stället vara att reklam inom televisionsområdet skall behandlas på samma sätt som reklam inom andra media. Detta för att utnyttja kompetensen inom detta specialområde på effektivast möjliga sätt. Varje annan lösning innebär någon typ av dubblering av denna kompetens.

Företagens arbete med reklam och marknadsföring ingår i viss utsträckning som delar i brett upplagda reklamkampanjer, där i princip samma budskap i stort sett i samma utformning förs ut i olika medier, dagstidningar, fackpress, affischer och biografreklam. Den senare kan många gånger vara identisk, dvs. samma reklamfilm sänds i TV och före filmvisning på bio.

Statskontoret anser därför att annonserna och annonsinnehållet bör granskas skilt från radionämndens granskning av hur resp. TV-företag efterlever kravet på opartiskhet. Själva innehållet i annonserna bör granskas av marknadsdomstolen oberoende av om TV-reklam kommer att sändas av Sveriges Television eller ett företag som står utanför Sveriges Radio-koncernen. Marknadsdomstolens granskning bör även omfatta de särskilda reglerna om innehållet i TV-reklam, dvs. begränsningar för reklam som riktar sig i första hand till barn, samt riktlinjerna för marknadsföringen av alkohol och tobak.

Statskontoret bygger sitt ställningstagande på bl.a. följande.

För det första skulle den av utredningsmannen föreslagna vidgningen av radionämndens nuvarande uppgifter kräva att denna kompletteras med sakkunskap vad gäller marknadsföringslagen och särskilt dess generalklausul. Detta leder i sin tur till att samhället bygger in samma kompetensprofil i flera myndigheter och ökade kostnader. För det andra är marknadsdomstolen en domstol i den bemärkelse som den europeiska gemenskapen inom många områden ställer krav på till skillnad mot radionämnden som följer den svenska förvaltningstraditionen med tjänstemannabeslut inom traditionellt ämbetsverk.

Några remissinstanser kommenterar det förhållandet att utredningens förslag i fråga om sanktioner mot överträdelser av radorättsliga regler inte innehåller någon ändring i förhållande till gällande ordning.

Radionämnden yttrar på denna punkt:

I likhet med radiolagsutredningen anser radionämnden att nämnden inte nu bör få andra möjligheter till sanktion mot ett programföretag än den rätt nämnden har att slå fast att programföretaget har överträtt lag eller avtal. Det hittillsvarande systemet har med något undantag visat sig tillräckligt i fråga om programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen. Det kan antas att en fristående tredje TV-kanal blir så angelägen om sitt sändningstillstånd att förhållandena inte kommer att bli annorlunda beträffande ett sådant programföretag. Skulle framtida erfarenheter visa motsatsen, kan andra sanktionsmöjligheter övervägas då.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet fäster uppmärksamheten på att samtidigt som det föreslås ett flertal materiella regler om förbud mot annonser med viss utformning, ingenting sägs om sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna.

Kabelnämnden efterlyser för lindrigare fall av regelöverträdelser mindre ingripande sanktionsmöjligheter än den möjlighet som staten i dag har att säga upp avtalet med ett programföretag. Utan ytterligare sanktionsmöjligheter finns en risk för att kontrollmyndigheten får svårt att upprätthålla lagstiftningens intentioner. Nämnden vill framhålla möjligheten att införa någon form av sanktionsavgift och fortsätter:

En sådan sanktion måste utformas så att den inte kommer i konflikt med censurförbudet i radiolagen. Någon konflikt torde inte uppkomma om kontrollmyndigheten ges befogenhet att exempelvis påföra avgift som påföljd för en konstaterad överträdelse i ett redan sänt program. En höjning av avgiften om överträdelserna upprepas torde inte heller stå i konflikt med nämnda censurförbud, så länge avgiftsuttaget grundas på en bedömning av redan sända program.

Enligt *SFR/SAMRÅD* visar erfarenheter från andra länder - Kanada och Storbritannien nämns som exempel - att sanktioner för överträdelser av bestämmelserna både kan behövas och utformas på ett effektivt sätt. Organisationerna anser det viktigt att det finns kännbara sanktioner för att de nya bestämmelserna skall få avsedd verkan.

10.2 Radionämndens ställning i förhållande till KO och marknadsdomstolen

Prop. 1990/91:149
Bilaga 2

Utredningens bedömning: I första hand hör även den praktiska övervakningen av de föreslagna reglerna om TV-reklam som vänder sig till barn ankomma på radionämnden.

Stockholms tingsrätt uttalar att utredningen under denna rubrik pekar på delvis svårösta kompetenskonflikter som kan uppkomma mellan radionämnden, KO och marknadsdomstolen. Tingsrätten delar de synpunkter som framförs.

Konsumentverket har inte något att erinra mot utredningens bedömning. Konsumentverket/KO har alltid möjlighet att med stöd av marknadsföringslagen granska och ingripa mot vilseledande TV-reklam. Vid prövning enligt marknadsföringslagen tas hänsyn till om marknadsföringsåtgärden strider mot annan lagstiftning.

Industriförbundet, SAF och Grossistförbundet Svensk Handel finner den fördelning av uppgifter mellan radionämnden, KO och marknadsdomstolen som utredaren argumenterar för vara ändamålsenlig.

10.3 Radionämndens tillgång till upptagningar av program

Utredningens förslag: I en ny bestämmelse i radiolagen föreskrivs att ett programföretag på uppmaning av radionämnden skall tillställa nämnden en sådan upptagning som företaget är skyldigt att göra enligt de särskilda yttrandefrihetsrättsliga reglerna. Om programföretaget inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan nämnden förelägga vite.

SFR/SAMRÅD tillstyrker förslaget.

Radionämnden vill understryka att den föreslagna bestämmelsen ingalunda medför att nuvarande bestämmelse i avtalet mellan staten och varje programföretag blir överflödig. Nämnden fortsätter:

I den föreslagna bestämmelsen regleras nämligen bara upptagning av program medan avtalsbestämmelsen täcker också annat "material som nämnden anser sig behöva för sin granskningsverksamhet". Någon ändring härvidlag i sak synes utredningen inte ha åsyftat, skäl härför har i vart fall inte redovisats (s. 247 ff. och 275 m), och en sådan ändring är heller inte motiverad. I sammanhanget kan det finnas skäl att instämma i utredningens uttalande (s. 249 m) att en upptagning naturligtvis bör lämnas tillbaka så snart behov av den inte längre finns med den kompletterande kommentaren att sådant behov bl.a. kan bestå i att vid en betydligt senare tidpunkt kunna ta fram en upptagning i ett principiellt viktigt ärende för jämförelses skull eller vid utbildning och information om nämndens verksamhet och praxis.

SR yttrar:

I den föreslagna paragrafen ges Radionämnden lagstöd för sin rätt att erhålla kopior av sända program. Bestämmelsen härom i programbolagens avtal med staten förs över till radiolagen.

Med hänsyn till att programbolagens åliggande ges en mycket kategori utformning i lag anser *SR* det motiverat att i lag även ange de omständigheter under vilka nämnden kan påfordra programkopior och förelägga vite. I tydlighetens intresse hör det sålunda anges att nämnden endast kan utfärda ett åläggande i fråga om program som kan hänföras

till ett diariefört granskningsärende. Med detta avtar även något av den upphovsrättsliga problematik som är förenad med att överlämnande av program utgör allmän handling.

Prop. 1990/91:149
Bilaga 2

11 Radioansvarighetslagen

11.1 Radioansvarighetslagen och ett nytt reklamsändande TV-företag

Utredningens bedömning: Radioansvarighetslagen skall gälla också för sändningar av ett nytt reklamsändande TV-företag.

Stockholms tingsrätt delar uppfattningen att radioansvarighetslagen skall gälla även för ett fristående reklamsändande företag.

ALB tillstyrker bedömningen och konstaterar med tillfredsställelse att sändningarnas innehåll därmed kommer att bevaras åt eftervärlden enligt vad som föreskrivs i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Enligt *ALB* har det stor betydelse för forskningen att en ny TV-kanal kan dokumenteras redan från starten, något som tyvärr inte har varit möjligt för andra nya medier som närradio eller satellit-TV. *ALB framhåller* emellertid att det, om en tredje TV-kanal blir verklighet, är nödvändigt att arkivet ges tillräckliga resurser för att kunna spara sändningsband som ligger så nära originalkvaliteten som möjligt och för att kunna katalogisera materialet på en tillräckligt detaljerad nivå.

SR har inget att erinra mot bedömningen.

11.2 Det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för annonser

Utredningens förslag: I radioansvarighetslagen införs en ny bestämmelse som innebär att vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen också gäller i fråga om annonser i TV och att vad som i lagrummet sägs om tryckfrihetsbrott i stället skall avse yttrandefrihetsbrott.

Stockholms tingsrätt tillstyrker i linje med vad som sagts i fråga om överensstämmelsen mellan tryckfrihetsrätten och radiorätten att det i radioansvarighetslagen införs en bestämmelse som motsvarar 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

SR har inget att erinra mot förslaget.

11.3 Radioansvarighetslagen och dess tillämpningsförförordning

Utredningens förslag: Det väsentliga i radioansvarighetslagens tillämpningsförförordning tas in i radioansvarighetslagen. Detta medför att tillämpningsförförordningen kan upphävas.

I nya bestämmelser i radioansvarighetslagen föreskrivs:

* Ett programföretag skall göra en upptagning av varje program som sänds och bevara denna minst sex månader från sändningen. Rätt att kostnadsfritt ta del av en sådan upptagning och få en utskrift av vad som har yttrats i programmet har JK och - i princip - en enskild som anser att ett yttrandefrihetsbrott mot honom har begåtts i programmet eller att han har lidit skada på grund av ett yttrandefrihetsbrott i programmet.

* Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra någon av sina skyldigheter enligt föregående punkt skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. JK är åklagare i mål om ansvar för sådant brott.

Även *Stockholms tingsrätt* har uppfattningen att delar av radioansvarighetslagens tillämpningsförfordning bör tas in i själva lagen.

JK påpekar att förslaget inte innehåller någon motsvarighet till nuvarande bestämmelser i 5 § första stycket tillämpningsförfordningen, enligt vilka skall antecknas bl.a. namn, födelse- och bostadsadress beträffande sådan medverkande i ett program som själv kan bli ansvarig för yttrandefrihetsbrott. JK är tveksam till utredningens ståndpunkt att det inte torde vara nödvändigt med uttryckliga föreskrifter om detta och anser att det är av värde med ett uttryckligt lagstöd för anteckningsskyldigheten.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet uppmärksammar att inget särskilt sägs om rätt att kostnadsfritt ta del av upptagningar av program (inklusive utskrifter) för KO eller en näringsidkare som önskar föra talan mot reklamprogram enligt marknadsföringslagen.

Enligt *konsumentverket* bör inte bara JK och en enskild som anser att det i ett program har förekommit ett yttrandefrihetsbrott mot honom utan också konsumentverket ges rätt att utan kostnad ta del av programföretagets upptagningar av program och få utskrifter av vad som har yttrats.

SR delar utredningens allmänna synpunkter om att till radioansvarighetslagen bör föras över de väsentligaste delarna av tillämpningsförfordningen och att denna sedan kan upphävas. Enligt SR bör dock programföretagen inte ha någon skyldighet att tillhandahålla utskrifter av program. Bolaget fortsätter:

Såväl JK:s som enskilda målsägares intressen synes bli bäst tillgodosedda om programmet tillhandahålls i den form i vilket det offentliggjorts. Ur alla synpunkter torde ett ljudband eller ett videoband ge den mest rättvisande uppfattningen om ett yttrandes straffrättsliga valör och det sammanhang i vilket det fällt, vilket inte sällan är av stor betydelse för bedömningen. Till saken hör även att uppspelningstekniken numer är så allmänt spridd hos allmänheten att det inte föreligger något faktiskt behov av den skriftliga formen. SR vill därför förorda att programföretagens skyldigheter inte skall omfatta utskrifter.

Majoriteten i SR:s styrelse har även erinringar mot hur utredningen utformat förslaget till lagfäst rätt för JK att ta del av s.k. referensinspelningar. Styrelsemajoriteten yttrar:

Med hänsyn till att denna rätt nu föreslås stadfäst i lag och därtill straffsanktionerad bör det även i lagen anges under vilka omständigheter rätten kan utövas och ohörsamhet beivras. Såsom bestämmelsen nu föreslås utformad ges intrycket att JK har en i det närmaste generell rätt

att utkräva programkopior eller utskrifter för vilket som helst ändamål t.ex. för utredning om annat än yttrandefrihetsbrott i radioprogram. Detta är självfallet inte avsikten och det finns därför enligt SR goda skäl för en precisering även på denna punkt.

Styrelsemajoriteten anser att JK:s rätt bör begränsas till sådana fall då "programmet kan hänföras till ett diariefört ärende om yttrandefrihetsbrott i ett programföretags program".

Styrelseledamoten Anders Björck delar inte denna uppfattning. Han anser att JK kan ha goda skäl att först ta del av inspelat material och därefter bestämma om ett formellt ärende skall läggas upp.

12 Delar av utredningens lagförslag

12.1 Förslaget till lag om annonser i televisionen

12.1.1 Lagens rubrik

Enligt *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har lagen inte ett så brett innehåll som rubriken närmast anger. Nämnden anför att marknadsföringslagen blir huvudlagen för bedömning av TV-annonsers utformning och tillåtlighet och förordar att det med hänsyn härtill övervägs om det inte i annonslagen bör göras en hänvisning till marknadsföringslagen.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet anser att även regler för regional och lokal-TV borde inkluderas i en lag som avser "annonser i televisionen"; alternativt borde lagen kanske benämnas "lag om annonser i nationell television".

12.1.2 Inledande bestämmelse

1 §

Radionämnden tar upp formuleringen att lagen gäller för ett programföretag som "sänder reklam mot vederlag". Det kan enligt nämnden ifrågasättas om lagens tillämplighet bör knytas till vad som sänds och inte till det förhållandet att programföretaget i fråga har träffat avtal med visst innehåll eller motsvarande.

12.1.3 Definitioner

2 §

Stockholms tingsrätt förordar att den föreslagna definitionen av reklam i radiolagen också tas in i annonslagen.

12.1.4 Vad som får sändas under annonstid m.m.

3 §

Enligt *radionämnden* synes uttrycket "kommersiell" i punkt 2 sakna självständig betydelse. Om så är fallet bör det utgå.

6 §

Hovrätten för Nedre Norrland anser det vara lämpligare att använda uttrycket "barn under 12 år" i stället för endast ordet barn.

8 §

Stockholms tingsrätt tillstyrker paragrafen.

12.2 Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)

6 §

Stockholms tingsrätt tillstyrker hänvisningen i fjärde stycket till 8 § annonslagen.

Radionämnden uttalar att det från lagteknisk synpunkt framstår som egendomligt att bestämmelsen i fjärde stycket hänvisar till en lag som är tillämplig beträffande programföretag som "sänder reklam mot vederlag" (jfr nämndens synpunkt på 1 § i förslaget till annonslag).

SR uttalar att tredje stycket principiellt sett hänger samman med det inledande stycket och föreslår att stycket får följa direkt efter detta.

8 §

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att den föreslagna definitionen av "reklam" i 1 § radiolagen i kombination med vad som föreslås i förevarande paragraf kommer att innefatta en skillnad i förhållande till kommersiella meddelanden i tryckt skrift. Beträffande tryckta skrifter är marknadsföringslagen i princip tillämplig också på sådant som inte är marknadsföring i just kommersiell annons. Även promotion i redaktionella avsnitt torde i princip falla under lagens tillämpningsområde. Den föreslagna regleringen vad gäller TV-reklam innebär att även s.k. sponsrade program endast kommer att kunna bedömas av radionämnden, men inte av marknadsdomstolen. Denna effekt ter sig diskutabel.

12.3 Förslaget till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

2 a §

Stockholms tingsrätt tillstyrker paragrafen.

3 a §

JK förordar att också bestämmelserna i 5 § första stycket tillämpningsförrordningen förs in i paragrafen.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

2 §

Stockholms tingsrätt tillstyrker det föreslagna tillägget.

12.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

2 §

Stockholms tingsrätt tillstyrker det föreslagna tillägget.

1 Förslag till

Lag om annonser i televisionen

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna lag finns föreskrifter om annonser i televisionen. Lagen gäller för ett programföretag som sänder televisionsprogram med stöd av tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen (1966:755) och som sänder reklam mot vederlag; lagen gäller dock inte sökbar text-TV.

Definitioner

2 § Med *reklam* avses i denna lag detsamma som i radiolagen (1966:755). Vidare avses med

annonstid: sändningstid i televisionen som inleds och avslutas av en särskild ljud- och bildsignatur som markerar att programföretaget under den angivna tiden i huvudsak sänder på uppdrag av andra,

annons: ett televisionsprogram som sänds under annonstid.

Vad som får sändas i annonser m.m.

3 § Under annonstid får det endast förekomma

1. reklam och andra program som någon har uppdragit åt programföretaget att sända,
2. programföretagets reklam för egen kommersiell verksamhet, och
3. programglimtar.

4 § Av en annons skall framgå i vems intresse den sänds.

I annonser som sänds mot betalning eller annat vederlag får det inte uppträda personer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer.

5 § Annonser får inte syfta till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

6 § En annons med reklam får inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos yngre barn.

I annonser med reklam får det inte uppträda personer eller figurer som spelar en framträdande roll i televisionsprogram som huvudsakligen vänder sig till yngre barn.

7 § Programföretaget får inte diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons.

Annonsvolymen och hur annonser får sättas in i sändningarna

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

8 § Av en programtjänsts sändningstid per dygn får högst tio procent avse annonser. Denna andel beräknas särskilt för tiden mellan kl. 18.00 och kl. 24.00.

Inom en sändningstid av en timme mellan hela klockslog får annonser förekomma under högst åtta minuter eller, i rena undantagsfall, tio minuter.

9 § Annonstiden vid ett givet tillfälle får inte understiga en minut, sedan sändningstiden för den särskilda ljud- och bildsignaturen har frånräknats.

10 § Annonser skall sättas in mellan programmen. Annonser med reklam får dock inte förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter ett program som huvudsakligen vänder sig till yngre barn.

Utan hinder av första stycket första meningen får annonser avbryta ett program, om de sätts in

1. i pauser i sportprogram, där det förekommer längre pauser, eller i pauser i program som avser föreställningar eller evenemang med pauser för publiken,

2. mellan delar i program, som består av olika avslutade delar och där varje del som föregås eller följs av annonser varar minst 20 minuter; annonser med reklam får dock inte förekomma under annonstiden omedelbart före eller efter en del av programmet som huvudsakligen vänder sig till yngre barn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2 Förslag till

Lag om ändring i radiolagen (1966:755)

Prop. 1990/91:149

Bilaga 3

Härigenom föreskrivs i fråga om radiolagen (1966:755)¹ dels att 1, 5 samt 6-8 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 6 a och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I denna lag förstås med
radiosändning: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare,

rundradiosändning: radiosändning som är avsedd att tas emot 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 att lyssna på eller se sändningen,

trådsändning: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare,

sändare: anordning för radiosändning (radiosändare) eller trådsändning (trådsändare),

mottagare: anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning,

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag förstås med
radiosändning: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare,

rundradiosändning: radiosändning som är avsedd att tas emot 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 att lyssna på eller se sändningen,

trådsändning: ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare,

sändare: anordning för radiosändning (radiosändare) eller trådsändning (trådsändare),

mottagare: anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning,

¹Lagen omtryckt 1986:1209.

r a d i o p r o g r a m: radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

r a d i o p r o g r a m: radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

r e k l a m: ett radioprogram som är avsett att främja en näringsidkares avsättning av en vara, en tjänst eller någon annan nyttinghet.

5 §

För rätt att här i landet sända radioprogram i rundradiosändning krävs tillstånd av regeringen.

För rätt att här i landet sända radioprogram i trådsändning krävs tillstånd av regeringen, om sändningen sker till bostäder och när fler än 100 bostäder.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i sändning som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta *bestämmelserna* i 6 § och 7 § andra stycket.

Tillstånd ges för viss tid.

Varje innehavare av tillstånd enligt första eller andra stycket (programföretag) avgör ensam vad som skall förekomma i *en* sändning som företaget anordnar med stöd av tillståndet. Härvid skall programföretaget iaktta *föreskrifterna* i 6 §, 6 a § och 7 § andra stycket. *En programföretag som i televisionen sänder reklam mot vederlag skall också iaktta föreskrifterna i lagen (1991:000) om annonser i televisionen.*

6 §

Programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket skall utövas opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen.

Nuvarande lydelse

Programföretag skall i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

För programföretag skall i övrigt gälla vad som föreskrivs i avtal mellan regeringen och företaget. I sådant avtal får som villkor för rätt att sända radioprogram på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket tas in

- 1. föreskrift om skyldighet att sända beriktigande och genmäle,*
- 2. föreskrift till skydd för enskilds privatliv,*
- 3. föreskrift om förbud mot kommersiell reklam och mot program som bekostas av annan än programföretag,*

Föreslagen lydelse

Programföretaget får inte i programverksamheten mot vederlag eller annars på ett otillbörligt sätt gynna ett kommersiellt intresse. Programföretaget får dock i fråga om någon som har bekostat ett program helt eller delvis lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

Programföretaget skall sända program, i vilka företaget hävdar det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. När det i ett program förekommer inslag som motiverar det, skall programföretaget också hävda dessa principer i samma program eller i anslutning till programmet.

Denna paragraf gäller inte för sådana annonser som avses i lagen (1991:000) om annonser i televisionen. Den gäller inte heller för annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV.

6 a §

Övriga villkor för programföretagets sändningsrätt skall tas in i ett avtal mellan regeringen och företaget. I detta avtal får det bestämmas om skyldighet för programföretaget att

- 1. sända genmälen och beriktiganden,*
- 2. i programverksamheten respektera den enskildes privatliv,*
- 3. sända ett mångsidigt programutbud,*

4. föreskrift om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och
5. föreskrift om skyldighet att sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket.

Radionämnden granskar om programföretags rätt på grund av grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket har utövats i enlighet med 6 § och avtalet mellan regeringen och företaget. Regeringen meddelar närmare bestämmelser om radionämndens verksamhet.

4. ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen,
5. på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten, och att
6. sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket.

I avtalet får det också bestämmas om skyldighet för programföretaget att

1. inte sända reklam mot vederlag eller program som någon annan har bekostat helt eller delvis,
2. endast under annonstid i televisionen sända reklam mot vederlag eller program mot betalning, och att
3. om någon annan har bekostat ett program helt eller delvis, lämna uppgift om vem bidragsgivaren är.

7 §

Radionämnden övervakar genom granskning i efterhand om ett programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket utövas i enlighet med 6 § och avtalet mellan regeringen och företaget. Genom sådan granskning övervakar nämnden också om ett programföretag som i televisionen sänder reklam mot vederlag iakttar föreskrifterna i lagen (1991:000) om annonser i televisionen.

Om det föreskrivs i avtal mellan regeringen och programföretag skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i denna lag eller i avtalet mellan regeringen och företaget.

Om det har bestämts i avtalet mellan regeringen och programföretaget, skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot föreskrifter i denna lag, mot vad som har avtalats eller mot föreskrifterna i lagen om annonser i televisionen.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om radionämndens verksamhet.

7 a §

Programföretaget skall på uppmaning av radionämnden tillstålla nämnden en sådan upptagning av ett program som avses i 10 § första stycket radioansvarighetslagen (1966:756). Om programföretaget inte rättar sig efter en sådan uppmaning, får nämnden förelägga vite.

8 §

Myndigheter och andra allmänna organ får inte i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radiosändningars innehåll och ej heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Detsamma gäller i fråga om trådsändningar.

I fråga om trådsändningar för offentlig förevisning av filmer och videogram gäller dock sådant förbud som avses i första stycket endast om

I fråga om trådsändningar för visning av filmer och videogram vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning gäller dock sådant förbud som avses i första stycket endast om

1. sändningen är en vidare-sändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller

2. sändningen är en egen-sändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

1. sändningen är en vidare-sändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller

2. sändningen är en egen-sändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

Med vidare-sändning och egen-sändning förstås i denna paragraf detsamma som i lagen om lokala kabelsändningar.

Bestämmelserna i första och andra styckena hindrar inte förhandsgranskning eller sändningsförbud i fråga om bild som återger Sverige eller del därav och som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar.

I fråga om andra trådsändningar för *offentlig förevisning* av filmer och videogram än sådana som avses i andra stycket gäller föreskrifterna i *förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf-föreställningar m.m.*

I fråga om andra trådsändningar för *visning* av filmer och videogram *vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning* än sådana som avses i andra stycket gäller föreskrifterna i *lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.*

I fråga om marknadsföring gäller föreskrifterna i marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror och produktsäkerhetslagen (1988:1604).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

3 Förslag till
Lag om ändring i närradiolagen (1982:459)

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 9 § närradiolagen (1982:459) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

För närradio gäller inte 6 och 7 §§ radiolagen (1966:755).

För närradio gäller inte 6-7 a §§ radiolagen (1966:755).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1981:508) om radiotidningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

För radiotidningar gäller inte 6 och 7 §§ radiolagen (1966:755).

För radiotidningar gäller inte 6-7 a §§ radiolagen (1966:755).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Senaste lydelse 1983:495.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För lokala kabelsändningar gäller inte 6 och 7 §§ radiolagen (1966:755).

Föreslagen lydelse

19 §

För lokala kabelsändningar gäller inte 6 och 7 a §§ radiolagen (1966:755).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Lagen omtryckt 1985:1056.

6 Förslag till Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att det i radioansvarighetslagen (1966:756) skall införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Utan hinder av denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror eller vid marknadsföring till barn.

2 b §

Vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen om att gärningar inte skall anses som tryckfrihetsbrott, därför att de begås genom meddelanden där det brousliga är dolt, gäller också i fråga om

1. sådana annonser som avses i lagen (1991:000) om annonser i televisionen,

2. sökbar text-TV.

Vad som i den angivna föreskriften sägs om tryckfrihetsbrott skall därvid i stället avse ytrandefrihetsbrott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förestlagen lydelse

1 §

Denna lag gäller yttrandefriheten i ljudradioprogram som sänds med stöd av närradiolagen (1982:459).

Föreskrifterna i 2 §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8-9 a §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i första stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i första stycket, sammanslutningar som har tillstånd att sända närradio samt denna lag. I frågor som inte behandlas i de angivna föreskrifterna i radioansvarighetslagen eller i denna lag gäller vad som föreskrivs i andra författningar.

Föreskrifterna i 2 §, 2 a §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8-9 a §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i första stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i första stycket, sammanslutningar som har tillstånd att sända närradio samt denna lag. I frågor som inte behandlas i de angivna föreskrifterna i radioansvarighetslagen eller i denna lag gäller vad som föreskrivs i andra författningar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar

dels att 16 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 2, 3, 6, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket, 11, 12, 14 och 15 §§ gäller också den del av en radio- eller kassettidning som innehåller en sammanställning av material ur två eller flera radio- eller kassettidningars förlagor, vilkas ägare samverkar härom, samt uppgifter om hur sammanställningen har disponerats. Därvid skall vad som sägs om ansvarighet enligt 5 eller 7 § i stället avse ansvarighet enligt 20 eller 21 § såvitt gäller yttrandefrihetsbrott i denna del av radio- eller kassettidningen.

Föreslagen lydelse

2 a §

Utän hinder av denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lag om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

16 §

Föreskrifterna i 2-3, 6, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket, 11, 12, 14 och 15 §§ gäller också den del av en radio- eller kassettidning som innehåller en sammanställning av material ur två eller flera radio- eller kassettidningars förlagor, vilkas ägare samverkar härom, samt uppgifter om hur sammanställningen har disponerats. Därvid skall vad som sägs om ansvarighet enligt 5 eller 7 § i stället avse ansvarighet enligt 20 eller 21 § såvitt gäller yttrandefrihetsbrott i denna del av radio- eller kassettidningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

9 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Föreskrifterna i 2 §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8-9 a §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i 1 § andra stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i 1 § andra stycket, den som bedriver egensändningar respektive denna lag.

Föreskrifterna i 2 §, 2 a §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8-9 a §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i 1 § andra stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i 1 § andra stycket, den som bedriver egensändningar respektive denna lag.

Första stycket gäller inte program eller delar av program som består i en direktsändning av en dagshändelse eller av en sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av någon annan än den som bedriver egensändningen. Inte heller gäller 5, 6 och 8 §§ denna lag sådana program eller delar av program.

I frågor som inte behandlas i de angivna föreskrifterna i radioansvarighetslagen eller i denna lag gäller vad som föreskrivs i andra författningar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

10 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Härigenom föreskrivs att 22 a § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förelagten lydelse

22 a §¹

Har företag som avses i 22 § första stycket rätt att i utsändning återgiva verk, må företaget för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i program upptaga verket på anordning genom vilken det kan återgivas. Har sådan upptagning dokumentariskt värde, må den bevaras i arkiv som avses i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Upptagning som avses i första stycket får utnyttjas endast för bevisändamål, om ej annat följer av 22 c §.

Har företag som avses i 22 § första stycket rätt att i utsändning återge verk, får företaget också ta upp verket på en anordning genom vilken det kan återges, om detta sker

1. för att säkerställa framtida bevisning om utsändningens innehåll eller

2. för att det behövs för att en statlig myndighet skall kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller att i efterhand utöva tillsyn över utsändningsverksamheten.

Har sådan upptagning som avses i första stycket dokumentariskt värde, får den bevaras i arkiv som avses i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Upptagning som avses i första stycket får utnyttjas endast för ändamål som anges där, om ej annat följer av 22 c §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. Den skall tillämpas även på verk som har kommit till före ikraftträdandet. Vad som föreskrivs om verk gäller också framföranden som avses i 45 §.

¹ Inford genom 1978:488.

11 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förestagen lydelse

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd ej får *företagas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol skall särskild måttfullhet *iaktas* vid marknadsföring av alkoholdryck. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte* får *företas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholdryck får inte användas kommersiell annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Vid marknadsföring av spritdryck, vin eller starköl får ej användas kommersiell annons i periodisk skrift eller annan skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för dess utgivning är jämförbar med periodisk skrift. Detta gäller dock ej i fråga om skrift som tillhandahålls endast på försäljningsställe för sådan dryck.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

12 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror

Prop. 1990/91:149
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förestagen lydelse

2 §

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iakttagas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *ej* får *företagas* som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak skall särskild måttfullhet *iaktatas* vid marknadsföring av tobaksvara. Därvid gäller särskilt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd *inte* får *företas* som är på trängande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av tobak.

Vid marknadsföring av tobaksvara får inte användas kommersiellt annons i ljudradio- eller televisionsprogram.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-03-05

Närvarande: f.d. regeringsrådet Eskil Hellner, justitierådet Fredrik Sterzel, regeringsrådet Björn Sjöberg.

Enligt protokoll vid regeringsammansammanträde den 7 februari 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Hjelm-Wallén beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om annonser i televisionen,
2. lag om ändring i radiolagen (1966:755),
3. lag om ändring i närradiolagen (1982:459),
4. lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar,
5. lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar,
6. lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756),
7. lag om ändring i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio,
8. lag om ändring i lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar,
9. lag om ändring i lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar,
10. lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,
11. lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker,
12. lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Tor Bergman.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Allmänna synpunkter

I remissen föreslås lagändringar som avses göra det tillåtet att ta in kommersiell reklam i sådana rundradioprogram i television, som efter koncession av regeringen radiosänds utan satellitmedverkan eller trådsänds, dvs. "marksänds" för att använda ett i remissen förekommande uttryck som inte är definierat i radiolagen (1966:755). Vidare skall i samma slags sändningar tillåtas vissa annonser som inte är kommersiell reklam, dock endast under förutsättning att programföretaget också sänder reklam mot vederlag.

För ljudradio och egensändningar i kabelnät föreslås inga ändringar i fråga om reklam. Satellitsändningar, vare sig de tas emot direkt av allmänheten eller kabeldistribueras av en mottagande operatör, berörs ej heller.

Lagrådets granskning skall enligt 8 kap. 18 regeringsformen (RF) avse bl.a. frågan om ett remitterat lagförslag är så utformat att lagen "kan antagas tillgodose angivna syften". Vidare skall granskningen avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. Des-

sa uppgifter aktualiserar för lagrådet ett behov av att i ett lagstiftnings-
ärende som det förevarande få en mera bestämd utgångspunkt för
granskningen. Avsaknaden av ett auktoritativt politiskt ställningstagande
i de aktuella TV-frågorna har stundom varit besvärande.

I remissen är det praktiskt taget enbart TV-reklamens möjligheter att
vara en inkomstkälla som bildar bakgrund till ställningstagandena på
olika punkter. Med utgångspunkt i att det är det ekonomiska syftet som
i första ledet skall tillgodoses är det tydligt att lagstiftningen måste vara
så utformad att reklamsändningarna får ett värde och därmed blir efter-
frågade. Restriktioner på reklamsändningarna i syfte att slå vakt om
andra intressen försämrar uppenbarligen inkomstmöjligheterna.

Avvägningen mellan de intressen som restriktionerna avser att skyd-
da och det ekonomiska intresset får förutsättas ha skett när de olika re-
striktionerna utformats.

Det hinder som gällande lag reser mot reklam i marksänd television
är föreskriften i 6 § radiolagen om att rätten att sända rundradiopro-
gram skall utövas opartiskt. Detta hinder föreslås i remissen bli genom-
brutet genom att föreskriften i ett tillägg till samma paragraf förklaras
inte gälla annonser enligt den samtidigt föreslagna lagen om annonser i
televisionen.

Remissens förslag ger emellertid anledning till avsevärt vidare syn-
punkter på den radiatorättsliga lagstiftningens struktur och inpassning i
stort i vårt rättssystem. Inte minst påkallas det av RF:s regler om yttran-
defriheten och av det förslag till yttrandefrihetsgrundlag som framlagts i
prop. 1990/91:64.

Införandet av möjlighet att sända reklam mot vederlag i televisionen
förändrar också förutsättningarna för programföretags verksamhet. Lag-
ändringen kommer att möjliggöra att programföretag etableras utan att
det allmänna svarar för eller deltar i finansieringen. Därmed framträder
radioprogram som medier för yttrandefriheten av principiellt samma
slag som det tryckta ordet och andra medier. Dock finns här den
mycket viktiga skillnaden att programföretag inte får sända sina pro-
gram utan regeringens tillstånd, som med nuvarande ordning kan för-
bindas med villkor. Dessa villkor avser inte bara tekniska och adminis-
trativa förhållanden utan gäller också programinnehållet. Till formen
för denna reglering av programinnehållet återkommer lagrådet i det föl-
jande.

I detta sammanhang vill lagrådet också med eftertryck framhålla att
den radiatorättsliga lagstiftningen numera präglas av svåröverskådlighet
och svårtillgänglighet. Detta är en nästan ofrånkomlig följd av att ett
från början enkelt regelsystem tid efter annan byggts på med regler för
nya situationer. Påbyggnaden i det föreliggande lagärendet med ytterli-
gare en lag om annonser i televisionen förbättrar inte läget i systema-
tiskt hänseende.

Ett iögonfallande drag i den nuvarande ordningen är de dubbla kon-
cessionssystem som radiolagen innehåller. Sålunda gäller ett till-
ståndstvång för innehav eller användning av radiosändare (§ 2). Med
detta tillgodoses bl. a. intresset av fördelning och ordning i utnyttjandet
av tillgängliga frekvenser för olika ändamål. Tillståndsprövningen an-
kommer på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (te-
leverket). Detta tillståndstvång saknar i och för sig intresse i förevarande
sammanhang. Viktigt är däremot det tillståndstvång enligt 5 § som gäller

sändning av rundradioprogram, dvs. ljudradio- och televisionsprogram avsedda för allmänheten. Tillståndsprövningen här ankommer på regeringen utan delegationsrätt. Eftersom det inte är fråga om "föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden" (2 kap. 13 § tredje stycket RF) blir tillståndstvånget att anse som en begränsning av yttrandefriheten. Därmed måste RF:s regler om förutsättningarna för begränsningar av denna iaktas. De reglerna innefattar vittgående restriktioner som anges i 2 kap. 12 och 13 §§. I detta sammanhang tar lagrådet upp kravet på lagform för begränsningar.

Frågan kan ställas om nu tillämpad ordning, till vilken remissens förslag om ändring i radiolagen ansluter, verkligen är förenlig med RF:s krav på lag och har stöd i den yttrandefrihetsgrundlag som föreslagits riksdagen. Sålunda hänvisar 6 a § radiolagen beträffande de villkor, med vilka en koncession att sända radioprogram kan förenas, till avtal mellan regeringen och programföretaget. Sådana villkor är, som nämnts, enligt såväl den nu gällande som den föreslagna lagtexten ingalunda av enbart teknisk och administrativ natur utan kan innefatta - och gör det också i gällande avtal med de existerande programföretagen - en reglering av innehållet i rundradioprogrammen.

Det bör uppmärksammas att, förutom de nu föreslagna allmänna reglerna för reklam, endast opartiskhets- och saklighetskraven samt skyldigheten att hävda demokratiska värden är omedelbart lagstadgade. Övriga villkor, som alltså kan tas in i avtal, anges i lagen enbart genom vad som får uppfattas som en uppräkningslista av ämnen; se den föreslagna 6 a §. Några av dessa ämnen har angivits allmänt, som exempelvis att "sända ett mångsidigt programutbud", vilken rubrik avses täcka vad som i nu gällande avtal med varje programbolag utgör två omfattande paragrafer med uppräkningslista av specifika verksamhetsmål resp. ämnen för programmen (remissen avsnitt 3.9.4). Andra är otydliga till sin sakliga innebörd och lånar sig således till olika uttolkningar. Detta gäller exempelvis det nu föreslagna, att programföretaget kan förpliktas "ta hänsyn till ljudradios och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen".

Det allmänna har med detta system åstadkommit inskränkningar i yttrandefriheten i den koncessionerade programverksamheten. Resultatet har nåtts genom avtal och inte i form av lag som RF kräver. Avtalsformen sanktioneras emellertid av lagen som också anger i vilka hänseenden avtalet får reglera programinnehållet. Vid bedömningen av frågan om ordningen är godtagbar från grundlagssynpunkt hör också beaktas att avtalsformen inte framstår som ett instrument för en överenskomst mellan likvärdiga parter i ett läge när det allmänna ensamt tillhandahåller de ekonomiska resurserna för programverksamheten. Realiteten får nog sägas vara att avtalet uttrycker det allmännas direktiv för verksamheten.

Med den rådande ordningen skall jämföras RF:s krav på lagform för yttrandefrihetsinskränkningar, till yttermera visso uthyggt med en särskild möjlighet att fördröja behandlingen av lagförslag om begränsning av yttrandefriheten.

I remissen anses att RF:s krav på lag för begränsningarna av yttrandefriheten - att fråga är om sådana ifrågasätts inte i remissen, se bl.a. av-

snitt 3.9.4 - är uppfyllt genom att radiolagen hänvisar till avtalsformen och anger de ämnen som får regleras avtalsvägen. Som stöd för denna uppfattning kan anföras att den rådande ordningen godtagits av riksdagen vid två tillfällen efter tillkomsten av RF:s nuvarande regler, nämligen vid ändring av radiolagen 1978 (prop. 1977/78:91, KrU 24, KU 2 y) och i samband med behandling 1986 av frågor om Sveriges Radios verksamhet (prop. 1985/86:99, KrU 21, KU 14 y). Yttrande inhämtades inte från lagrådet.

I lagstiftningsärendet 1978 refererade konstitutionsutskottet i sitt yttrande till kulturutskottet till ett uttalande i propositionen att RF:s bestämmelser om yttrandefrihet "får ... anses kräva att möjligheterna för regeringen att i avtal med programföretag införa föreskrift om skyldighet att sända beriktigande och genmåle samt vissa meddelanden till allmänheten ges stöd i lag, liksom en erinran att avtalet kan innehålla föreskrifter till skydd för enskilds privatliv och förbud mot kommersiell reklam och mot program som bekostas av annan än programföretaget". Konstitutionsutskottet förklarade sig i sitt yttrande ansluta sig till propositionens förslag i det nämnda avseendet; utskottet kommenterade inte ståndpunkten.

Det må anmärkas att det genom 1978 års ändring i radiolagen för första gången kom till klart uttryck att sändandet av rundradioprogram var - med generell räckvidd - underkastat tillståndsplikt. Radiolagens ditiillsvarande lydelse föreskrev ensamrätt för det aktiebolag (tidigare "företag") som regeringen bestämde.

Vid riksdagsbehandlingen av 1986 års proposition, som inte berörde radiolagen, uttalade konstitutionsutskottet att propositionen inte innehöll några viktiga ändringsförslag i förhållande till vad som då gällde. Utskottet hänvisade till att arbete pågick med en yttrandefrihetsgrundlag.

I förslaget till yttrandefrihetsgrundlag medges i 3 kap. 2 § koncessionstvång genom vanlig lag i fråga om rätt att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd. Reglerna motiveras med behovet av fördelning av tillgängliga radiofrekvenser. Den föreslagna lagtexten nämner lika litet som RF:s regler om yttrandefriheten möjligheten att begränsa denna genom avtal. Det kan anmärkas att eftersom den föreslagna grundlagen inte medger koncessionstvång för trådsändning bortfaller i fråga om sådan sändning möjligheten att ställa avtal som villkor för sändningsrätt.

Även den reglering av kommersiell reklam och sändning av sponsrade program som yttrandefrihetsgrundlagen medger skall enligt 1 kap. 12 § ske i lags form.

Avtalsregleringen av yttrandefriheten i programföretags sändningar härrör från tiden före radiolagens koncessionssystem och tillkomsten av RF med dess utbyggda skydd för yttrandefriheten. Ordningen med lagföreskrifter om avtalsreglering av yttrandefriheten har godtagits av riksdagen efter RF:s tillkomst. Lagrådet finner det emellertid inte berättigat att anse att en konstitutionell praxis etablerats härigenom. Yttrandefrihetsbegränsningar genom avtal, vare sig de medges i lag eller ej, saknar stöd i RF. Numera bör också beaktas att det kan bli aktuellt att koncessionssystemet skall tillämpas på programföretag som finansiellt är oberoende av det allmänna och att sådana system ger vida styrningsmöjligheter, när grunderna för tillståndsgivningen inte är rättsligt fastlagda.

Ett godtagande av avtalsordningen får vidare en prejudicerande verkan med räckvidd också för mindre stabila förhållanden än de nu rådande.

Av det anförda följer att lagrådet ställer sig synnerligen tveksamt till ett ytterligare bekräftande av avtalsordningen så som föreslås i remissen. Det står klart att lagrådet skulle ha avstyrkt ordningen om förslag framförts att nu etablera den, särskilt mot bakgrund av den förstärkning av skyddet för yttrandefriheten som förslaget till yttrandefrihetsgrundlag syftar till.

I sammanhanget vill lagrådet nämna att nu gällande rundradiokoncessioner enligt 5 § radiolagen inte meddelats genom regeringsbeslut i vanlig ordning utan intagits i de avtal som vederbörande statsråd träffat med programföretagen med stöd av regeringens bemyndigande. Efter som meddelandet av koncession i ett administrativt system är ett offentligt rättsligt förvaltningsbeslut skall det kunna kontrolleras och i förekommande fall överprövas i den ordning som gäller för sådana beslut. Att avtala om en koncession är därför en egenartad och för vårt rättssystem främmande metod.

I det remitterade förslaget har ingående redovisats hur anpassningen till det sidoordnade regelsystemet för marknadsföring av varor och tjänster skall ske och hur uppkommande tillämpningsproblem kan bli lösta. Härvid berörs (avsnitt 3.10.2) radionämndens granskningsuppgift och den svårighet nämnden ställs inför när den skall bedöma en föreliggande fråga med utgångspunkt i marknadsrättsliga förhållanden. Detta ger lagrådet anledning nämna att motsvarande problem redan nu uppkommer när det i anmälan till radionämnden sätts i fråga att ett program innefattat brott, särskilt yttrandefrihetsbrott. Att problem av detta slag uppstår understryker behovet av en översyn av hela det radiorättsliga systemets uppbyggnad.

Den lagtekniska lösningen

Den föreslagna regleringen ger ett splittrat och provisoriskt intryck. Som tidigare konstaterats är utgångspunkten för den föreslagna särregleringen av reklamen radiolagens krav på opartiskhet och den tolkning radionämnden gett detta krav i fråga om reklam. Med den utgångspunkten hade det varit naturligt att reglera reklamfrågorna i radiolagen som ett undantag från opartiskhetskravet. Den uppdelning som nu skett av stoffet mellan lagen om annonser i televisionen och radiolagen ger anledning till erinringar. Enligt lagrådets mening hade det varit fördriktigt att, om man stannat för att ha en särskild lag om annonser, koncentrera reglerna om annonserna till denna och i radiolagen enbart ta in en hänvisning i det hänseendet. Med en sådan lösning synes ändringar i bl.a. 1 och 7 §§ radiolagen ha kunnat undvikas.

Den lösning som föreslagits innebär också att lagreglerna och deras motiv i hög grad förlitar sig på begrepp och tolkningar som utvecklats inom ena sidan marknadsrätten och marknadsdomstolen och andra sidan radiorätten och radionämnden. Det har blivit en vidlyftig, svårge-

nomtränglig och i hög grad begrepps- och motivstyrd reglering. Det finns anledning att räkna med att det kommer att uppstå tolkningssvårigheter och spänningar mellan principerna.

Härtill kommer att regleringen i olika delar avviker från den europeiska TV-konventionen, vilket torde komma att leda till nya spänningar när TV-konventionen trätt i kraft och börjar tillämpas.

Som exempel kan nämnas behandlingen av sponsring. Uttrycket torde i rundradiosammanhang rent språkligt inte innebära mer än att någon utomstende ställer upp som finansier exempelvis för ett program eller för ett evenemang som sänds. Uttrycket ges emellertid i den praktiska användningen regelmässigt, oftast underförstått, en mer specifik innebörd. I TV-konventionen anges att sponsringen syftar till att främja sponsorns namn, varumärke eller anseende. Det står emellertid klart att sponsring enligt TV-konventionens definition faller utanför reklambegreppet. Särskilda regler ges i art. 17 och 18 om sponsring, däribland en regel som innehåller att, om ett program eller en serie av program sponsras helt eller delvis, så *skall* sponsorskapet tydligt framgå genom tillkännagivande på lämpligt sätt i början och/eller slutet av programmet (art. 17:1). Som framgår av remissen (avsnitt 3.9.2) ligger däremot till grund för den föreslagna regleringen i 6 § radiolagen föreställningen att tillkännagivande av sponsorns namn kan betraktas som reklam. Till följd härav ges radiolagen en utformning som inte uppfyller kraven i konventionens art. 17:1. I stället föreskriver 6 § radiolagen att programföretaget *får* lämna uppgift om vem bidragsgivaren är. Bristen i konventionsuppfyllelse avses tydligen botas genom att det i 6 a § radiolagen öppnas en möjlighet att i avtal föreskriva om skyldighet för programföretaget att lämna sådan uppgift. Enligt lagrådets mening är den föreslagna regleringen otillfredsställande dels genom att remissen avstår från att, i en verksamhet som karakteriseras av en växande internationalisering, tillämpa konventionens normer, dels genom att den förlitar sig på att det därigenom uppkomna problemet genom avtal skall kunna få en lösning som remissen för sin del inte mäktat anvisa.

Lagrådet noterar att radiolagsutredningen tillsattes med uppdrag att göra en översyn av radiolagen. Till följd av mellankommande tilläggsdirektiv har utredningen ännu inte fått tillfälle att genomföra denna översyn. Den nuvarande radiolagstiftningen har i de delar som här är i fråga ursprungligen tillkommit i ett läge då det gällde att i vissa då för tiden mindre kontroversiella hänseenden styra en monopolverksamhet. I den nya situation som nu mer och mer framträder - med avancerade tekniska lösningar, internationalisering av verksamheten samt med kommersiella och från staten helt fristående program- och distributionsföretag - är det angeläget att radiolagstiftningen snarast ses över i syfte att fylla de nya krav som utvecklingen ställer. En särskild anledning till en sådan översyn ger som redan antytts den yttrandefrihetsgrundlag som avses träda i kraft den 1 januari 1992.

Bland dessa krav märks de för all lagstiftning elementära på klarhet och överskådlighet. Det hör också på ett bättre sätt än nu framgå hur

lagstiftningen om närradio och lokala kabelsändningar samordnas med radiolagen, i den mån dessa lagars bestämmelser inte inarbetas i en reviderad radiolag. Det kan andra å andra sidan ifrågasättas om inte utvecklingen motiverar att rundradio i vid mening bör behandlas skilt från andra former av radiokommunikation. Med framväxten av fristående program- och distributionsföretag mste också följa att kraven på dessa framgår på ett tydligare sätt än som varit motiverat när det gällt Sveriges Radio-koncernen. Detta innebär bl.a. att de i 6 och 6 a §§ antydda riktlinjerna för verksamheten måste ges en betydligt utförligare presentation. Vad här sagts innebär också att lagstiftningen måste bringas i samklang med den internationella utvecklingen och ges en genomtänkt och stringent motivering. Vid denna översyn hör också regleringen av TV-reklamen och närliggande företeelser som berörs i förevarande remiss förutsättningslöst omprövas.

En speciell uppgift för översynen blir som framgått av det förut anförda att bättre anpassa regelverket till grundlagsreglerna om yttrandefriheten. Begränsningar i denna skall ha lags form.

Lagen om annonser i TV

1 och 2 §§

I 2 § definieras annons som ett televisionsprogram som sänds under annonstid. Definitionen är således uteslutande formell. I det allmänna språkbruket torde ordet annons ha en förhållandevis klar innebörd och bl.a. i tryckfrihetsförordningen används det utan någon begreppsbestämning. Behovet av en definition i nu frevarande sammanhang synes inte särskilt starkt.

Däremot synes den föreslagna formella definitionen leda till konflikt med det allmänna språkbrukets användning av ordet annons. Även tillkännagivanden utanför den särskilt markerade annonstiden kan framstå som annonser i vanlig bemärkelse, exempelvis i kursprogram uppgifter om litteratur med prisangivelse och beställningsadress, i kulturprogram uppgifter om utställningar och evenemang, i konsumentupplysnings- och miljöprogram uppgifter om produkter och tjänster, i samhällsbevakande och religiösa program uppgifter om möten och andra begivenheter etc.

Om, såsom lagrådet föreslår, definitionen av annons bortfaller i 2 § hör i stället lagens tillämpningsområde i 1 § anges omfatta annonser under annonstid. I konsekvens med utformningen av det nya fjärde stycket i 6 § radiolagen bör annonslagen därvid anges reglera det sända och inte verksamheten hos sändarföretaget.

Lagrådet föreslår följande lydelse (med oförändrade rubriker) av 1 §.

"Denna lag gäller annonser som under annonstid sänds i televisionen av programföretag, som har regeringens tillstånd enligt 5 § första stycket radiolagen (1966:755) och som sänder reklam mot vederlag. Laggen gäller dock inte sökbar text-TV."

5 §

Som departementschefen framhåller i remissen (avsnitt 3.4.4) skulle det annonseringsförbud i politiska, religiösa och fackliga frågor, som föreslås infört i denna paragraf, innebära en av det allmänna föreskriven begränsning av yttrandefriheten i programföretagets sändningar. Ett sådant förbud får därför inte strida mot föreskrifterna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF. En kärnpunkt blir, som också framhålls i remissen, om de motiv som anförs kan anses svara mot RF:s krav på "särskilt viktiga skäl" för tillåtligheten av en yttrandefrihetsbegränsning i fall som det aktuella.

Den upphyggnad, som skyddet för grundläggande fri- och rättigheter har getts i RF, gör det angeläget att vad som i dessa sammanhang betecknas som "särskilt viktiga skäl" granskas från rent rättsliga synpunkter. Allt som i och för sig kan anses förnuftigt och välmotiverat kan inte utan vidare tillåtas passera, ens om det skulle i sak lämnas obesträtt av det stora flertalet. Det måste vara fråga om skäl med en speciell tyngd. Vad det ytterst gäller är att inte skapa olyckliga prejudikat som kan åberopas i andra, oförutsedda sammanhang.

Vad som i remissen sägs om resursstarka och mindre resursstarka grupper vill lagrådet inte tillägga någon speciell tyngd i detta sammanhang. Att förbudsregeln genomgående och uteslutande skulle få den åsyftade verkan är inte säkert. Det kan räcka med att från det politiska området erinra om att nya partibildningar möter svårigheter av olika slag som är inbyggda i konstruktionerna av systemen för riksdagsval och kommunalval och för statligt och kommunalt partistöd.

Iögonfallande är emellertid att regeringsformen i omedelbar anslutning till uttrycket "särskilt viktiga skäl" slår fast att vid bedömande av vilka begränsningar som får ske "skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter". Ett speciellt förbud mot vissa slags annonser i just politiska, religiösa och fackliga frågor ter sig mot den bakgrunden inte naturligt.

Lagrådet vill således framhålla att 5 § inger betänkligheter med hänsyn till 2 kap. 13 § RF.

6 §

Paragrafen innehåller särregler om reklam som vänder sig till yngre barn. Uttrycket "yngre barn" är emellertid obestämt och preciseras inte i paragrafen. I motiven (avsnitt 3.7) talas om "barn i upp till 10-12-årsåldern". Den bakomliggande tanken torde vara att reglerna skall träffa annonser och program som huvudsakligen vänder sig till barn som ännu inte har kommit i puberteten. Enligt lagrådets mening bör regeln i klarhetens intresse konkretiseras genom att en 12-årsgräns anges i paragraf-texten.

Av avsnitt 3.5.1 i lagrådsremissen, liksom av de föreslagna ändringarna i radiolagen, framgår att den i paragrafen angivna maximitiden för annonser skall kunna begränsas genom avtal mellan regeringen och programföretaget. Till skillnad från utredningen har emellertid departementschefen inte ansett någon bestämmelse om detta nödvändig i annonslagen.

Lagrådet konstaterar att annonslagen gäller för alla programföretag som sänder reklam mot vederlag. Den innehåller självständiga regler för reklamen och dessa regler har i förslaget fått en kategorisk utformning. Om avsikten är att de i lagen angivna normerna skall kunna frngås genom avtal anser lagrådet det för sin del påkallat att av annonslagen framgår i vilka avseenden det skall kunna ske. Lagrådet förordar därför liksom utredningen att möjligheten till begränsningar markeras i lagen.

10 §

Liksom i 6 § bör i första stycket och i andra stycket 2. uttrycket "yngre barn" konkretiseras genom angivande av en 12-årsgräns.

Radiolagen

6 §

Den motivering som anförs i remissen (avsnitt 3.9.3) för att ändra radiolagens s.k. demokratibestämmelse kan lagrådet inte godta. Det är fråga om ett enkelt uttryck för vissa värderingar som är grundläggande för det svenska statsskicket men som har lagts fast även i detta speciella sammanhang därför att radiolagen ställer upp ett krav på opartiskhet och saktighet.

En regel av denna karaktär bör enligt lagrådets uppfattning överhuvudtaget inte ändras annat än om speciella, starka skäl har framkommit. I remissen åberopas ett enstaka avgörande av radionämnden och en därav föranledd meningsmotsättning mellan nämnden och Sveriges Television. Detta är uppenbart otillräckligt. Lagrådet avstår från att uttala sig i det enskilda ärendet; remissutfallet har lagrådet tolkat som främst en antydning om åsiktsläget i sakfrågan. Oavsett detta ger förslaget formellt sett underlag för en tvekan om grundläggande konstitutionella principer som lagrådet måste reagera mot.

Lagrådet avstyrker den föreslagna ändringen. Tvärtom bör enligt lagrådets åsikt demokratibestämmelsen få gälla även för reklamverksamheten. Att några negativa verkningar skulle följa därav har inte visats i remissen.

Utän att ingå på någon detaljerad kritik av motiven finner sig lagrådet inte kunna underlåta att påpeka, att dessas avfattning belyser det

vanskliga i att ta upp frågor av denna karaktär utan tvingande skäl. Det sägs "att demokratibestämmelsen inte bör rubba det förhållandet att ett programföretag skall ha stor frihet" att agera enligt allmänna journalistiska principer, att den "bör varken på det ena eller andra sättet beskära det redaktionella oberoendet och utrymmet för en självständig nyhetsvärdering", att föredragande statsrådet inte vill förorda en "så stark" uttunning av bestämmelsen etc. Allt detta är enligt lagrådets mening ägnat att inge onödiga missuppfattningar om vår inställning till demokrati.

Lagen om ändring i lagen om ansvarighet för närradio och lagen om ändring i lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar

I remissen föreslås att i dessa lagar tas in hänvisningar till den nya bestämmelsen i 2 a § radioansvarighetslagen, som syftar kommersiella annonser om alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror samt kommersiella annonser som riktar sig till barn. Eftersom kommersiell reklam över huvud taget inte får förekomma i närradio eller lokala egensändningar i kabelnät är emellertid de föreslagna hänvisningarna missvisande och onödiga, varför de bör slopas.

Lagen om ändring i lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar

I denna lag tas enligt remissens förslag in en bestämmelse som motsvarar 2 a § radioansvarighetslagen men begränsas till alkohol- och tobaksreklam. Karakteristiskt för radio- och kassettidningar är emellertid att de återger innehållet i tryckta tidningar, inbegripet förekommande reklam. Särregler för reklam i radio- och kassettidningar innebär därför ett avsteg från förlagetroheten. Vid användning av det s.k. RATS-systemet, som innebär att datainnehållet i tidningstryckeriets dator i sin helhet via radio överförs till de synskadade abonnenter som har en därför ägnad mottagare kommer sådana regler att strida mot hela tanken med systemet. Även de föreslagna ändringarna i lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar bör därför slopas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Proposition om radio- och TV-frågor	3
Propositionens huvudsakliga innehåll	3
Propositionens lagförslag	5
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 1991	24
1 Inledning	24
2 Bakgrund	26
2.1 Den internationella utvecklingen	26
2.2 Marksänd ljudradio och television i Sverige	29
2.3 TV-utredningen	31
2.4 Radiolagsutredningen	32
2.5 Regeringens proposition om en yttrandefrihetsgrundlag	33
2.6 Regeringens proposition om ändring i radioansvarighetslagen m.m.	35
3 Vissa huvudprinciper i mina förslag	37
3.1 En bred politisk lösning	37
3.2 Reklaminkomster skall finansiera svensk television	39
3.3 En ny rikstäckande TV-kanal	40
3.4 Krav på kvalitet och ett mångsidigt programutbud	41
3.5 Sveriges Radio-koncernens finansiering	43
4 Lagstiftningsfrågor med tanke på i första hand reklamfinansierade TV-sändningar i marknätet	45
4.1 Allmänna synpunkter	45
4.1.1 Behovet av lagstiftning och lagstiftningens karaktär	45
4.1.2 Vissa kommentarer med anledning av remissutfallet på radiolagsutredningens betänkande	50
4.2 Utgångspunkterna för lagstiftningen	55
4.2.1 Liksom annan reklam hör TV-reklamen övervakas inom ramen för marknadsföringslagens system	55
4.2.2 Begreppet reklam	61
4.2.3 Begreppet annonstid i televisionen	70
4.3 Ett reklam-TV-företags grundläggande skyldigheter i sändningarna	73
4.3.1 Opartiskhet och saklighet i programverksamheten	73
4.3.2 Ingen diskriminering av annonsörer	75
4.3.3 Vad som bör skilja annonser från andra program	78

4.4	Några huvudpunkter i fråga om annonser under annonstid i televisionen	84
4.4.1	Annonserna och radiolagens krav på opartiskhet och saklighet m.m.	84
4.4.2	Under annonstid i televisionen bör det få förekomma tre olika typer av program	85
4.4.3	Annonser som sänds under annonstid i televisionen och grundsatsen om reklamidentifiering	88
4.4.4	Annonser som gäller politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden	91
4.5	Annonsvolymen och hur annonser bör få sättas in i sändningarna	97
4.5.1	Högsta tillåtna annonsvolym	97
4.5.2	Den kortaste annonstiden i televisionen vid ett givet tillfälle	101
4.5.3	Allmänna krav på hur annonser får sättas in i sändningarna	102
4.6	Vissa marknadsföringsrättsliga normer	108
4.6.1	Marknadsföringslagen och reklam i TV	108
4.6.2	Ingen alkohol- eller tobaksreklam i radio eller TV	110
4.7	TV-reklamen och barnen	117
4.8	Annonser och liknande meddelanden i sökbar text-TV	124
4.9	Vissa frågor som rör alla programföretag	126
4.9.1	Gynnande av kommersiella intressen i programverksamheten	126
4.9.2	Den grundläggande regleringen i lag om sändning av sponsrade program	129
4.9.3	Radiolagens demokratibestämmelse	135
4.9.4	Skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud	139
4.9.5	Skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft	141
4.10	Nya uppgifter för radionämnden	143
4.10.1	Radionämnden och reklam i svensk television	143
4.10.2	Radionämndens ställning i förhållande till KO och marknadsdomstolen	145
4.10.3	Radionämndens tillgång till upptagningar av program	147
4.11	Radioansvarighetslagen	150
4.11.1	Radioansvarighetslagen och ett nytt reklamsändande TV-företag	150

	4.11.2	Det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för annonser och liknande meddelanden	152
	4.12	Upprättade lagförslag	153
5		Ett reklamfinansierat TV-företag	154
	5.1	Inledning	154
	5.2	Villkor för sändningsrättens utövning	154
	5.2.1	Vissa grundläggande krav på programverksamheten	154
	5.2.2	Programutbudets sammansättning	157
	5.2.3	Sändning av sponsrade program	160
	5.3	Övriga koncessionsvillkor	162
	5.3.1	Uthyggnad av sändningarna	162
	5.3.2	Programverksamhetens regionala inriktning	163
	5.3.3	Ägarkrets m.m.	165
	5.3.4	Koncessionsavgift	167
	5.3.5	Åtagande beträffande bidrag till svensk filmproduktion	169
	5.3.6	Koncessionstidens längd	170
	5.4	Hur programföretaget väljs ut	171
6		Riktlinjer för Sveriges Radio-koncernen	173
	6.1	Inledning	173
	6.2	Förlängning av avtalen med Sveriges Radio-koncernen	176
	6.3	Ekonomiska villkor	177
	6.4	Sveriges Radios möjligheter till sponsring av program	179
7		Vissa utredningar	182
	7.1	Inledning	182
	7.2	Sändarnätet för rundradio	182
	7.3	Myndighetsuppgifterna på radio- och TV-området samordnas	186
	7.4	De tekniska förutsättningarna för utökade sändningar av ljudradio och television utreds	188
8		Medelsberäkningar m.m.	191
	8.1	Allmänna riktlinjer för rundradiorörelsen, ansvarsfördelning och finansiering	191
	8.2	Kostnader för år 1989 för den avgiftsfinansierade verksamheten m.m.	192
	8.3	Sveriges Radio	193
	8.3.1	Verksamheten 1990	193
	8.3.2	Medelstillelse för år 1991	199
	8.3.3	Medelsbehov för år 1992	199
	8.4	Radionämnden	201
	8.5	Televerket	201
	8.5.1	Utgångspunkter	201
	8.5.2	Teknisk utveckling	201

8.5.3	Översyn av formerna för finansiering och styrning	203
8.5.4	Investeringar under femårsperioden 1992-1996	203
8.5.5	Driftskostnader	207
8.5.6	Kompensation för kostnadsutvecklingen	208
8.5.7	Medelsbehov för år 1992	208
8.6	TV-avgifter m.m.	209
8.7	Föredragandens överväganden	211
8.7.1	Sveriges Radio	211
8.7.2	Radionämnden	212
8.7.3	Televerket	212
8.7.4	TV-avgiften	214
9	Specialmotivering till lagförslagen i avsnitt 4.12	216
9.1	Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966:755)	216
9.2	Förslagen till lagar om ändring i närradiolagen (1982:459), lagen (1981:508) om radiotidningar och lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar	226
9.3	Förslaget till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)	226
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk	227
9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker	227
9.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror	228
10	Hemställan	229
11	Beslut	230
Bilaga 1	Radiolagsutredningens lagförslag	231
Bilaga 2	Sammanställning av remissyttranden över radiolagsutredningens delbetänkande (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV	245
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	304
Bilaga 4	Lagrådet	322

