

Konstitutionsutskottets betänkande

1976/77:38

med anledning av motion om intern TV-sändning

Motionen

I motionen 1976/77:571 av herrar Fridolfsson (m) och Nilsson i Agnäs (m) yrkas att riksdagen hos regeringen anholder att bestämmelserna i radiolagen om intern TV-sändning ges en sådan utformning att samfund och ideella organisationer får vidgade möjligheter att överföra möten m. m. till andra lokaler.

Motionärerna erinrar om att tolkningen av radiolagen då det gäller överföring via intern TV har varit skiftande. Tillstånd till sådan överföring lämnades för en tid sedan för en gudstjänst från Göteborg till Stockholm. Tillståndet motiverades av att sändningen inte mötte hinder eftersom den inte var riktad till allmänheten utan till en sluten grupp som i ett speciellt fall hade väsentligt större intresse av att följa den interna TV-sändningen än av att se TV. Sveriges Radio anser också att det inte föreligger någon principiell skillnad om sändningar utgår till flera platser än till en så länge man riktar sig till en intressegemenskap. Med hänsyn till att det finns möjlighet till olika tolkningar är det angeläget att principen om rätt till TV-utsändning till annan sluten lokal fastslås. Bestämmelserna måste förtydligas. Det bör också vara möjligt att vidga rätten till intern TV-sändning så att samfund och ideella organisationer kan använda sig av denna tekniska lösning.

Frågans tidigare behandling m. m.

Motioner med samma syfte som den förevarande har förekommit vid 1970–1973 års riksdagar.

I sitt utlåtande 1970 (KU 1970:19) redogjorde utskottet bl. a. för gällande ordning och dess bakgrund samt vissa pågående utredningar rörande frågor om radio och TV. Till utlåtandet var fogat promemorior som upprättats inom Sveriges Radio innehållande vissa uppgifter om bl. a. behandlingen av ansökningar om rätt för annan än Sveriges Radio att sända vissa program. För egen del uttalade utskottet följande:

Vid riksdagsbehandlingen 1966 av förslaget till radiolag förelåg olika uppfattningar i frågan om lagens reglering av rätten till rundradiosändningar skulle omfatta också trådsändningar. Riksdagen anslöt sig därvid till propositionens förslag att så skulle vara fallet. Detta motiverades med att något nytt inte framkommit som gav anledning att ändra de grundläggande principerna för rundradioverksamheten och att det skulle innebära ett väsentligt avsteg från dessa om man avstod från att reglera trådsändningarna. Det framhölls, att ett undantagande av trådsändningar från radioföretagets en-

samrätt med all sannolikhet skulle leda till att det snart uppstod omfattande ledningsnät i privat regi för sändning av radio- och TV-program med inslag av kommersiell reklam.

Utskottet kan inte finna att skäl nu föreligger att inta en annan ståndpunkt till frågan om lagregleringen av trådsändningarna. Inte heller föreligger enligt utskottets mening tillräcklig anledning att i övrigt nu aktualisera en omprövning av den i radiolagen gjorda gränsdragningen mellan sändningar till vilka radioföretaget har ensamrätt och andra sändningar.

Fyra reservanter (fp) yrkade bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet.

I 1971 (KU 1971:29), 1972 (KU 1972:14) och 1973 (KU 1973:34) års yttranden avstyrkte utskottet bifall till motionerna under hänvisning till sina uttalanden 1970 samt med erinran om att den av motionärerna aktualiserade frågan faller inom ramen för massmedieutredningens uppdrag. Reservation med yrkande om bifall till motionsyrkandet avgavs av två ledamöter (fp) 1971, 1972 och 1973. Nämda års riksdagar beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Högsta domstolen har den 22 mars 1976 avgjort ett mål där frågan gällde ansvar för otillåten rundradiosändning enligt radiolagen (1966:75). Föreningen av de boende inom ett radhusområde (Skönstaholm i Stockholm) hade anordnat lokala TV-sändningar över områdets centralantennanläggning (se Nytt Juridiskt Arkiv 1976 s. 95).

I domskälen yttrade högsta domstolen följande:

En förutsättning för att en sändning skall omfattas av begreppet rundradiosändning i radiolagen är att den är avsedd att mottagas av allmänheten. Uttrycket "allmänheten" förekommer i många olika författningsbestämmelser. Som exempel kan nämnas 9 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) och 2 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Uttrycket används för att beteckna en i princip obestämd personkrets. Sålunda anses en tillställning given för allmänheten, om tillträde står öppet för envar, eventuellt mot erläggande av viss avgift eller på annat liknande villkor. Motsatsen gäller om tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av särskild inbjudan och den sålunda uppställda begränsningen icke framstår som ett rent formellt arrangemang.

I propositionen med förslag till radiolag (prop. 1966:149 s. 31) anfördes som skäl för att använda uttrycket "allmänheten" i stället för – såsom hade föreslagits i det utredningsbetänkande som låg till grund för propositionen – "en större allmänhet", att innebörden av förstnämnda begrepp torde vara förhållandevis klar; det hade i olika sammanhang tolkats så, att en krets av personer som är på en gång liten och sluten inte räknas till allmänheten. Vad sålunda uttalats i propositionen tyder på att någon annan innebörd än den gängse ej var åsyftad. Visserligen framgår av såväl lagtexten som motiven att uttrycket "allmänheten" också kan syfta på en "sluten krets". Sistnämnda uttryck torde emellertid ha en annan innebörd här än i exempelvis 2 § sista stycket upphovsrättslagen, där det uppenbarligen betecknar en krets som ej är att hänföra till allmänheten. En sluten krets i radiolagens mening synes föreligga så snart det är fråga om en persongrupp som är avgränsad på ett utifrån iakttagbart sätt, exempelvis de personer som samtidigt befinner sig på en viss plats. Av propositionen (s. 37) framgår

sålunda att exempelvis kunderna i ett varuhus eller pbuliken vid en idrotts-tävling är att betrakta som slutna kretsar i radiolagens mening, trots att de otvivelaktigt är att hänföra till allmänheten i detta ords vedertagna betydelse.

I tillämpningen kan det sjävfallet stundom vara vanskligt att avgöra om en sändning skall anses vara avsedd för allmänheten eller ej, och med hänsyn till rättsområdets speciella natur kan här möta svårigheter som knappast har motsvarighet på andra områden. Vissa ledande synpunkter torde dock kunna anföras. En sändning får anses vara avsedd för allmänheten i första hand i fall, då den kan mottagas av eller står öppen för en obestämd krets personer, såsom fallet är t. ex. vid etersändning på en våglängd inom de våglängdsområden, som kan tas in på vanliga mottagningsapparater, eller då abonnemang på trådsändning står öppet för envar som anmäler sig och förfogar över erforderliga anslutningsanordningar. Det nu sagda gäller även om t. ex. ett företag som arrangerar en trådsändning, som i praktiken är avsedd för envar som anmäler sig som abonnent, söker genom vissa yttre former, såsom krav på anmälan till viss förening eller liknande, ge kretsen av abonnenter sken av att tillhöra en i rättslig mening slutet krets (jfr i fråga om motsvarande problem inom upphovsrätten NJA II 1961 s. 47 f. 54 f.). Om däremot den krets, för vilken en sändning är avsedd, enligt gängse kriterier verkligen är att anse som i rättslig mening slutet, lär sändningen – i allt fall om kretsen ej är särskilt stor – icke kunna anses vara i radiolagens mening avsedd för allmänheten. När en sändning företages i flera led bör bedömningen ske för varje led för sig. Om t. ex. ett trådsändningsföretag sänder över ett större område och sändningen bl. a. mottages av en mindre radhusförening, vilken vidarebefordrar den till sina medlemmar, bör företagets sändning anses vara avsedd för allmänheten medan detta ej kan anses gälla föreningens vidareändning till medlemmarna, om föreningen utgör en i gängse mening slutet krets.

De sändningar det är fråga om i målet har skett över centralantennanläggningen i Skönstaholms bostadsområde och har alltså kunnat mottagas av samtliga 150 hushåll inom området men ej nått utanför detta. Den omständigheten att mottagningsmöjligheterna sålunda har varit lokalt begränsade på grund av den tekniska metod som har använts för överföringen torde emellertid inte i och för sig utesluta att sändningarna kan anses ha varit avsedda för allmänheten.

Sändningarna har anordnats av Grannskapsklubben Skönstaholm. I målet har obesträtt uppgivits att samtliga boende i området har varit anslutna till klubben. Denna har existerat under en lång följd av år och bedrivit verksamhet i olika former för att tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen och stärka sammanhållningen mellan dem och trivseln i bostadsområdet. Sändningarna har ingått som led i denna verksamhet.

På grund av det nu anförda får det anses att sändningarna har varit anordnade för de boende i deras egenskap av medlemmar i Grannskapsklubben och att de ej har varit avsedda att mottagas av allmänheten. De har alltså icke varit att hänföra till rundradiosändning enligt 1 § radiolagen. Vid sådant förhållande skall åtalet lämnas utan bifall.

Frågans läge

Frågan har som nämnts behandlats av massmedieutredningen. I sitt slutbetänkande SOU 1975:49 Massmediegrundlag uttalade utredningen i sin sammanfattning bl. a. följande:

I fråga om radio-tv skall enligt förslaget grundlagen huvudsakligen reglera endast sändning av radioprogram, dvs. sändningar som är avsedda att mottagas direkt av allmänheten med de begränsningar som nu ligger i begreppet radioprogram i rundradiosändning enligt RL. För innehav och användning av sändare för annat ändamål, t. ex. kommunikationsradio, skall gälla bestämmelser i vanlig lag.

Frågor som sammanhänger med utvecklingen på radio-tv-området behandlas för närvarande av den år 1974 tillsatta radioutredningen. Det är därför inte möjligt att i grundlagen ange mera precisa regler om etablering av programföretag m. m. Däremot är det enligt MMU klart att grundlagen inte bör fastslå en ensamrätt till programverksamhet motsvarande den ensamrätt som anges i RL. Med hänsyn bl. a. till den begränsade tillgången till användbara frekvenser i etern är det å andra sidan inte heller möjligt att medge en total etableringsfrihet. MMU föreslår därför att tillstånd (koncession) skall fordras för programverksamhet och att – liksom nu – meddelande av sådant tillstånd skall ankomma på regeringen.

Grundlagens krav på tillstånd för programverksamhet är inte absolut. Det skall vara möjligt att i lag göra undantag från koncessionstvånget beträffande vissa slag av sändningar. Som exempel på sådana undantag nämns vidare-sändning av radioprogram, program för undervisningsändamål eller för syn- och hörselskadade och program som i huvudsak endast innefattar direktsändning av dagshändelse m. m.

För programverksamhet skall enligt förslaget gälla bl. a. det nuvarande kravet i RL på saklighet och opartiskhet. Vidare skall, i den utsträckning det behövs, avtal träffas mellan regeringen och vederbörande programföretag om programverksamheten. MMU föreslår därvid att grundlagen anger ramen för de villkor som skall kunna uppställas i sådant avtal. Den föreslagna ramen överensstämmer i huvudsak med innehållet i det nuvarande avtalet mellan staten och Sveriges Radio. I den mån undantag görs i fråga om kravet på koncession, kan undantag också göras från de villkor som annars gäller för programverksamhet.

Som nämns i massmedieutredningens betänkande har radioutredningen haft att behandla en rad frågor som sammanhänger med utvecklingen på radio-TV-området. Bland dessa frågor hör även den nu aktuella. Radioutredningen kommer inom kort att avge sitt slutbetänkande.

Den nya regeringen har aviserat tillsättandet av en utredning med uppgift att utarbeta förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag. Enligt vad som inhämtats från justitiedepartementet kommer den i motionen behandlade frågan att falla inom denna utrednings uppdrag.

Utskottet

I motionen begärs att riksdagen hos regeringen anhåller att bestämmelserna i radiolagen om intern TV-sändning ges en sådan utformning att samfund och ideella organisationer får vidgade möjligheter att överföra möten m. m. till andra lokaler.

Den i motionen behandlade frågan har uppmärksamats i olika sammanhang, bl. a. tidigare i riksdagen. Härvid har hänvisats till att frågan behandlades av massmedieutredningen. Så har också skett. Frågan torde komma att övervägas ytterligare i den av regeringen aviserade utredningen om en ny yttrandefrihetsgrundlag. Vidare bör nämnas att även radioutredningen har i sitt arbete med frågor om radions och televisionens fortsatta utveckling behandlat spörsmålet. Radioutredningen väntas inom kort avge sitt slutbetänkande. Vidare har inom ramen för nu gällande regler i radiolagen lagts fast vissa principer genom det i detta betänkande tidigare återgivna avgörandet av högsta domstolen.

Utskottet, som hänvisar till vad som nyss nämnts om frågans läge, anser att statsmakternas prövning av bl. a. massmedie- och radioutredningarnas överväganden i den aktuella frågan bör avvaktas och finner alltså inte skäl att nu föreslå något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionsyrkandet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1976/77:571.

Stockholm den 29 mars 1977

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Björck i Nässjö (m), Mossberg (s), Lindahl i Hamburgsund (fp), Svensson i Eskilstuna (s), Nordin (c), Karlsson i Malung (s), Schött (m), Gustafsson i Ronneby (s), Kindbom (c), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), herr Eliasson (c) och fru Cederqvist (s).

