

Re

Vidgad etableringsfrihet för nya medier

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU

1989:7

Re

Vidgad etableringsfrihet för nya medier

Delbetänkande av radiolagsutredningen

SOU

1989:7



Statens offentliga utredningar
1989:7
Utbildningsdepartementet

Vidgad etablerings- frihet för nya medier

Radiolagsutredningen

Stockholm 1989

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till statsrådet Bengt Göransson

Radiolagsutredningen tillkallades 1985. Utredningen har tidigare överlämnat tre delbetänkanden, (Ds U 1985:12) Kabelsändningarna och videocensuren, (Ds U 1987:2) Försöksverksamhet med nordisk TV från rymden, rättsliga frågor och (SOU 1987:63) Vidaresändning av satellitprogram i kabelnät. Förstnämnda betänkande har lett till lagstiftning (prop. 1985/86:109, KU 1986/87:6, rskr. 37, SFS 1986:1209-1217).

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Vidgad etableringsfrihet för nya medier.

Direktiven för detta utredningsarbete gavs i maj 1985 (dir. 1985:21).

I arbetet med betänkandet har deltagit som särskild utredare lagmannen Jan Pennlöv, som experter hovrättsassessorn Tor Bergman och kanslirådet Britt-Marie Blanck, båda utbildningsdepartementet, kanslichefen Håkan Fahlberg, Sveriges Radio AB, byrådirektören Rolf Jaensson, televerket, kanslirådet Lars Marén, utbildningsdepartementet, fil. lic. Tomas Ohlin, handelshögskolan i Stockholm, och hovrättsassessorn Bertil Wennberg, justitiedepartementet samt som sekreterare kammarrättsassessorn Göran Bodin.

Utredningsarbetet fortsätter.

Stockholm i januari 1989

Jan Pennlöv

/Göran Bodin

Innehåll

Sammanfattning	9
Lagförslag	15
1 Inledning	25
2 De nya elektroniska medierna	29
2.1 Mediernas framväxt	29
2.2 Allt större efterfrågan	30
2.3 Nya tekniska format	31
2.4 Begreppet interaktivitet	33
2.5 Olika medieformer	34
2.5.1 Text-TV, kabeltext och radiotext	34
2.5.2 Videotex och audiotex	36
2.5.3 Telefax	39
2.5.4 RAPS/RATS-metoden	40
2.6 Sambandet mellan medierna	41
3 Gällande rätt	43
3.1 Inledning	43
3.2 Regeringsformens bestämmelser om yttrandefriheten och informationsfriheten	44
3.3 Några huvuddrag i radiorätten	45
3.3.1 Lagarna på området	45
3.3.2 Vissa begrepp	46
3.3.3 Regler om radiosändare och mottagare	47
3.3.4 Sändningar som kräver tillstånd	47

3.4	Reglerna för allmänradion och allmän televisionen i Sveriges Radio-koncernens regi	48
3.4.1	6 och 7 §§ radiolagen	48
3.4.2	Avtalen mellan regeringen och programföretagen	50
3.4.3	Radionämndens praxis	52
3.4.4	Radioansvarighetslagen	55
3.5	Övrig sändningsverksamhet av massmediekaraktär	58
3.5.1	Lokala kabelsändningar	58
3.5.2	Närradion	59
3.5.3	Radiotidningarna	60
3.6	Övriga bestämmelser	61
4	Videotextföreningens etiska riktlinjer	65
5	Behovet av ny lagstiftning	67
6	Tidigare förslag rörande de nya medierna	71
6.1	Yttrandefrihetsutredningen, informationsteknologiutredningen och radiorättsutredningen	71
6.2	Massmediekommittén	73
7	Frågan om reglering i grundlag av yttrandefriheten i bl.a. radio, TV och de nya medierna	75
7.1	Yttrandefrihetsutredningens huvudbetänkande	75
7.2	Regeringens till lagrådet remitterade förslag 1986	77
7.3	Propositionen och 1987/88 års riksmötes beslut	79
8	Direktiven för mitt utredningsarbete	81
9	Överväganden och förslag	83
9.1	Vidgad etableringsfrihet för de nya medierna	83
9.1.1	Inledning	83
9.1.2	Definitionssvårigheter	83

9.1.3	Möjligheten att individuellt efterfråga informationen och nödvändigheten att lagra den är särskiljande tecken	85
9.1.4	Hur skall en bestämmelse om utvidgad etableringsfrihet formuleras	88
9.1.5	Tänkbara följder av den föreslagna regeln	90
9.2	Rättsläget om man endast utvidgar etableringsfriheten för de nya medierna	91
9.3	Inga ändringar i sak för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen	94
9.3.1	Utvidgat tillämpningsområde för radioansvarighetslagen	94
9.3.2	Utvidgat tillämpningsområde för programreglerna	95
9.4	Behovet av särskilda regler för innehållet och yttrandefrihetsrättsligt skydd för verksamhet utanför Sveriges Radio-koncernen	100
9.4.1	Verksamhet som bedrivs utan stöd av tillstånd	101
9.4.2	Verksamhet som bedrivs med stöd av tillstånd	104
10	Specialmotivering	107
10.1	Förslag till lag om ändring i radiolagen (1966:755)	107
10.2	Förslag till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)	111
10.3	Förslag till lag om ändring i närradiolagen (1982:459)	112
10.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar	112
10.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar	114
	Bilaga	
	Videotextföreningens i Sverige etiska riktlinjer för Videotext	115

Sammanfattning

1 Bakgrunden till de förslag som läggs fram

I radiolagen, som tillkom år 1966, regleras rätten att sända *ljudradio- och TV-program till allmänheten via eter- och trådsändning*. Under den tid som lagen gällt har nya medier utvecklats, t.ex. text-TV och videotex. Radiolagens krav på tillstånd av regeringen för sändningsverksamhet omfattar delvis dessa medier men det är inte med tanke på dem som tillståndskravet har utformats.

De enda företag som sänder med stöd av tillstånd enligt radiolagen är Sveriges Radio-koncernens fyra s.k. programföretag, dvs. Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Radiolagen innebär att ett programföretag måste bedriva sändningsverksamheten *opartiskt och sakligt*. Som ytterligare ett exempel på vad som gäller för ett programföretag kan nämnas att företaget inte får sända *kommersiell reklam*. Hur programföretagen efterlever dessa krav granskas i efterhand av radionämnden.

Vidare gäller till skydd för yttrandefriheten i ett programföretags tillståndspliktiga sändningar ordningen med s.k. *ensamansvar* i straffrättsligt och skadeståndsrättsligt hänseende. Reglerna om detta finns i radioansvarighetslagen, som tillkommit med grundlagsbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen som förebild.

2 Förslagen

2.1 Utvidgad etableringsfrihet för vissa dataöverföringar

För vissa av de nya formerna av eter- och trådsändning föreslås i betänkandet en utvidgad etableringsfrihet. Förslaget är utformat med nuvarande radiolagstiftning som grundval. Denna lagstiftning kommer att ses över vid utredningens fortsatta arbete. Trots att den utvidgade etableringsfriheten därvid kan få en annan utformning finner jag det lämpligt att lämna ett förslag redan nu.

Förslaget går således ut på att radiolagens tillståndskrav begränsas så att det kommer att omfatta det som var avsikten när radiolagen tillkom 1966, nämligen det man i dagligt tal menar med radio och TV.

Syftet med den utvidgade etableringsfriheten är i första hand att underlätta allmänhetens möjligheter att i hemmen efterfråga databaslagrad information.

Genom förslaget kommer verksamhet med bl.a. videotex, audiotex, elektronisk post och text-TV att falla utanför radiolagens tillståndskrav. För att sända vanlig ljudradio och TV och för att sända s.k. kabeltext och motsvarande, dvs. stillbilder och text som alla tittare tar del av i samma tidsföljd, kommer det däremot liksom hittills att krävas tillstånd.

De överföringar som omfattas av den utvidgade etableringsfriheten betecknas som dataöverföringar *"som har efterfrågats individuellt"* eller *"som måste lagras i samband med mottagningen för att den mottagande skall kunna tillgodogöra sig informationen"*.

Uttrycket dataöverföring används i en helt allmän bemärkelse. Det omfattar varje överföring av elektromagnetiska vågor som innehåller information av något slag. En dataöverföring kan således också avse annan information än sådan som är lagrad i en databas.

Jag är medveten om att man kan kritisera metoden att i lagtext använda ett så tekniskt begrepp som lagring. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen kan nämligen snabbt förändras. Mitt förslag att utifrån gällande radiolag utvidga etableringsfriheten gör det emellertid nödvändigt att använda tekniska begrepp.

Om radiolagen ändras i enlighet med det anförda ökar etableringsfriheten också i fråga om sådana dataöverföringar som sker enligt lagarna om radiotidningar, närradio och lokala kabelsändningar.

Om emellertid radiolagen bara ändrades på detta sätt, skulle Sveriges Televisions text-TV-sändningar falla utanför programreglerna om opartiskhet, saklighet och reklamförbud, och sändningarna skulle inte heller skyddas av radioansvarighetslagens regler. Ett förslag om utvidgad etableringsfrihet bör inte få sådana följder.

2.2 Regeringen och programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen får träffa avtal om företagets skyldigheter i fråga om vissa dataöverföringar

För att programreglerna även i fortsättningen skall gälla Sveriges Televisions text-TV-sändningar föreslås att det i radiolagen införs en bestämmelse om att *regeringen och ett programföretag får träffa avtal om företagets skyldigheter i fråga om sådana tillståndsfria dataöverföringar av företaget som riktar sig till allmänheten*. Ett programföretags dataöverföringar som inte riktar sig till allmänheten, t.ex. företagsinterna sådana, berörs alltså inte av förslaget.

Radiolagen föreslås medge att det i ett sådant avtal som nyss nämnts får tas in samma programregler som gäller för ett programföretags vanliga ljudradio- och TV-sändningar. Vidare föreslås att programföretagets skyldigheter i fråga om dataöverföringar sanktioneras inom ramen för företagets rätt att bedriva sina vanliga sändningar. Ytterst bör följaktligen företaget kunna berövas sin rätt att fortsätta med dessa sändningar om det inte också följer reglerna i sitt avtal med regeringen om dataöverföringar till allmänheten.

- 2.3 Radionämnden skall granska om ett programföretag har iakttagit vad som bestämts om företagets skyldigheter i fråga om vissa dataöverföringar

Radionämnden övervakar genom efterhandsgranskning att programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen iakttar de särskilda programregler som gäller för företagens tillståndspliktiga ljudradio- och TV-sändningar.

Förslaget om utvidgad etableringsfrihet innebär att vissa dataöverföringar inte längre skall omfattas av kravet på tillstånd. Vidare innebär förslagen i betänkandet bl.a. att det i ett avtal mellan regeringar och ett programföretag om företagets skyldigheter i fråga om sådana tillståndsfria dataöverföringar som riktar sig till allmänheten skall få tas in samma programregler som gäller för företagets vanliga sändningar. En naturlig följd av sistnämnda förslag är att *radionämnden bör få granska om programföretaget har iakttagit de uppställda kraven.* I betänkandet föreslås att detta skall ske.

Förslaget har praktisk betydelse främst för Sveriges Televisions text-TV-sändningar. Förslaget innebär dock inte någon förändring i sak för företaget, eftersom även dagens regler innebär att radionämnden skall granska text-TV-verksamheten.

- 2.4 Radioansvarighetslagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även vissa tillståndsfria dataöverföringar av ett programföretag

Slutligen föreslås att *radioansvarighetslagen utvidgas till att omfatta även sådana fria dataöverföringar av ett programföretag som är tillgängliga för allmänheten.*

Lagen blir på detta sätt tillämplig på Sveriges Televisions text-TV-sändningar trots att enligt förslaget sådan verksamhet inte skall kräva tillstånd enligt radiolagen.

För de dataöverföringar som enligt förslaget får bedrivas fritt och för vilka andra än programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen kommer att svara, innebär nuvarande lagstiftning att det inte gäller några särskilda regler om straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar till skydd för yttrandefriheten. Radioansvarighetslagen gäller nämligen endast programföretagens sändningar. Följderna av att det saknas särskilda ansvarighetsregler för andra än programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen belyses närmare i betänkandet. Några förslag läggs dock inte fram, eftersom utredningsuppdraget inte omfattar detta ämne. Till saken hör också att frågan om grundlagsskydd för yttrandefriheten utanför det tryckta ordets område f.n. bereds inom justitiedepartementet (jfr konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:36 s. 35 f.).

LAGFÖRSLAG

1 Förslag till

Lag om ändring i radiolagen (1966:755)

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

*dels att 5, 6 och 7 §§ 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

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 krävs dock inte för en dataöverföring som har efterfrågats individuellt. Tillstånd krävs inte heller för sådana dataöverföringar som måste lagras i samband med mottagningen för att den mottagande skall kunna tillgoda sig informationen.

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.

¹Lagen omtryckt 1986:1209.

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.

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 beriktligande och genmäle,

2. föreskrift till skydd för enskilds privatliv,

3. föreskrift om förbud mot kommersiell reklam eller 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.

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

1. bestämmelse om skyldighet att sända beriktligande och genmäle,

2. bestämmelse till skydd för enskilds privatliv,

3. bestämmelse om förbud mot kommersiell reklam eller mot program som bekostas av annan än programföretag,

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

5. bestämmelse om skyldighet att sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket, och

6. bestämmelse om skyldighet att iaktta vad som med stöd av 6 a § tredje stycket kan ha bestämts i fråga om dataöverföringar av företaget.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Regeringen och ett programföretag får träffa avtal om företagets skyldigheter i fråga om sådana dataöverföringar som avses i 5 § tredje stycket och som är tillgängliga för allmänheten.

Varje programföretag avgör ensamt vad som skall förekomma i en sådan dataöverföring som avses i första stycket. Härvid skall programföretaget iaktta bestämmelserna i tredje stycket och 7 a § andra stycket.

I ett sådant avtal som avses i första stycket får det tas in sådana bestämmelser som avses i 6 §.

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 nämndens 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 det avtal som regeringen och företaget träffat med stöd av 6 § tredje stycket.

Om det har bestämts i ett sådant avtal, 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.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om radionämndens verksamhet.

7 a §

Radionämnden granskar också om ett programföretag har iakttagit vad som med stöd av 6 a § tredje stycket kan ha bestämts i fråga om dataöverföringar av företaget.

Ett programföretag skall sända redogörelse för beslut av radionämnden, om detta har bestämts i avtal mellan regeringen och företaget och beslutet innebär att företaget har brutit mot bestämmelse som meddelats med stöd av 6 a § tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till

Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

Härigenom föreskrivs att 1 § radioansvarighetslagen (1966:756) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §¹

Denna lag gäller yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radioprogram) som svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket radiolagen (1966:755).

Bestämmelsen i 5 § andra stycket är tillämplig även på meddelande för offentliggörande i program som anordnas av utländskt programföretag samt anskaffande av uppgifter och underrättelser för sådant offentliggörande. Bestämmelserna i 2 § första stycket samt 4, 5 och 7-9 a §§ *äro ej tillämpliga* på program eller del av program som består i direkt-sändning av dagshändelse eller av sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av annan än programföretaget.

Denna lag gäller yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radioprogram) som svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket radiolagen (1966:755). *Lagen gäller också yttrandefriheten i sådana dataöverföringar av ett programföretag som enligt 5 § tredje stycket nämnda lag får sändas utan tillstånd och som är tillgängliga för allmänheten.*

Bestämmelsen i 5 § andra stycket är tillämplig även på meddelande för offentliggörande i program som anordnas av utländskt programföretag samt anskaffande av uppgifter och underrättelser för sådant offentliggörande. Bestämmelserna i 2 § första stycket samt 4, 5 och 7-9 a §§ *skall inte tillämpas* på program eller del av program som består i direkt-sändning av dagshändelse eller av sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av annan än programföretaget.

¹Senaste lydelse 1986:1211.

Nuvarande lydelse

I frågor, som *ej* behandlas i denna lag eller i bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, gäller vad som *föreskrives* i annan författning.

Föreslagen lydelse

I frågor, som *inte* behandlas i denna lag eller i bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, gäller vad som *föreskrivs* i annan författning.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till

Lag om ändring i närradiolagen (1982:459)

Härigenom föreskrivs att 3 § närradiolagen (1982:459) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Närradio får inte sändas utan tillstånd av närradionämnden.

Närradio får inte sändas utan tillstånd av närradionämnden. *Av 5 § tredje stycket radiolagen (1966:755) framgår att tillstånd inte krävs för vissa dataöverföringar.*

Denna lag träder i kraft den

¹Senaste lydelse 1985:597.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1981:508) om radiotidningar¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*2 §²

Radiotidningar får inte sändas i rundradiosändning eller i trådsändning som når fler än 100 bostäder utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Radiotidningar får inte sändas i rundradiosändning eller i trådsändning som når fler än 100 bostäder utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. *Av 5 § tredje stycket radiolagen (1966:755) framgår att tillstånd inte krävs för vissa dataöverföringar.*

Med rundradiosändning och trådsändning avses detsamma som i radiolagen.

4 §³

I fråga om sådana radiotidningar som sänds med stöd av tillstånd enligt 2 § gäller följande.

1. Radiotidningarna skall helt eller delvis återge texten i förlagorna.

2. Sändning av annonsmaterial får endast ske om ljudet är förvrängt och innehållet kodat.

3. *Om en radiotidning inte återger all redaktionell text i en förlaga, får högst hälften av sändningstiden vid ett sändningstillfälle användas för annonsmaterial.*

I fråga om sådana radiotidningar som sänds med stöd av tillstånd enligt 2 § gäller följande.

1. Radiotidningarna skall helt eller delvis återge texten i förlagorna.

2. Sändning av annonsmaterial får endast ske om ljudet är förvrängt och innehållet kodat.

3. *Högst hälften av sändningstiden vid ett sändningstillfälle får användas för annonsmaterial.*

¹Senaste lydelse av lagens rubrik (1983:495).

²Senaste lydelse 1986:1214.

³Senaste lydelse 1986:1214.

Nuvarande lydelse

4. Utöver material som förekommer i förlagorna får radiotidningarna endast innehålla uppgifter om hur materialet i sändningarna disponerats.

Föreslagen lydelse

4. Utöver material som förekommer i förlagorna får radiotidningarna endast innehålla uppgifter om hur materialet i sändningarna disponerats.

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*4 §²

För lokala kabelsändningar krävs tillstånd om det inte är fråga om vidareändningar med stöd av 5 a § första stycket radiolagen (1966:755).

För lokala kabelsändningar krävs tillstånd om det inte är fråga om vidareändningar med stöd av 5 a § första stycket radiolagen (1966:755). *Av 5 § tredje stycket nämnda lag framgår att tillstånd inte krävs för vissa dataöverföringar.*

Denna lag träder i kraft den

¹Lagen omtryckt 1985:1056.

²Senaste lydelse 1986:1216.

1 Inledning

Den grundläggande författningen för radio- och TV-verksamheten i Sverige är radiolagen (1966:755). Lagens grundprincip är att det krävs tillstånd av regeringen för att nå allmänheten i hemmen med både trådlösa sändningar och trådsändningar. Radiolagen förutsätter nämligen tillstånd av regeringen för rätt att här i landet sända radioprogram i rundradiosändning. Tillstånd av regeringen krävs också för rätt att här i landet sända radioprogram i trådsändning, om sändningen sker till bostäder och når fler än 100 bostäder.

De enda företag som fått tillstånd till alla typer av sändningar är Sveriges Radio-koncernens fyra s.k. programföretag, nämligen Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Riksradio AB (RR), Sveriges Lokalradio AB (LRAB) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Regeringen torde inte utan riksdagens godkännande kunna medge sändningsrätt åt nya programföretag.

Sändningstillstånden har givits på villkor att företagen uppfyller ett antal krav. Programverksamheten skall bedrivas *opartiskt* och *sakligt* och som ytterligare exempel kan nämnas att det inte är tillåtet att sända *kommersiell reklam*. Efterlevnaden av villkoren granskas i efterhand av radionämnden.

För de tillståndspliktiga sändningarna av ett programföretag gäller vidare i straffrättsligt och skadeståndsrättsligt hänseende ordningen med s.k. *ensamansvar*. Reglerna om detta finns i radioansvarighetslagen (1966:756), som tillkommit med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) som förebild.

Vid sidan av sändningar av vanliga ljudradio- och TV-program har det under senare år utvecklats olika former av eter- och trådbunden kommunikation till allmänheten. Hit hör framför allt text-TV och det som numera kallas videotex (tidigare benämnt data-TV eller teledata). Kännetecknande för flera av de nya medierna är att mottagaren har tillgång till en mycket stor informationsmängd, men framför allt att mottagaren har möjlighet att välja vad han skall ta del av i det utbud som är tillgängligt för honom vid ett och samma tillfälle. Åtminstone till en del faller också sådan sändningsverksamhet under de regler som jag nu talat om. Detta är emellertid inte något medvetet ställningstagande från lagstiftarens sida. På 1960-talet kunde radiolagens tillståndskrav formuleras utan de invändningar som man numera kan rikta mot räckvidden av kravet. Lagen har stått stilla medan den tekniska utvecklingen fortsatt.

Min uppgift i detta sammanhang framgår av regeringens direktiv till mig från år 1985 (dir. 1985:21). Enklast kan uppgiften beskrivas som att lägga fram förslag som medför större etableringsfrihet på de nya mediernas område.

Till en del får direktivens målsättning redan anses ha uppnåtts. Det beror på att radiolagen år 1986 ändrades så att trådsändningar som sker till andra lokaler än bostäder får bedrivas helt fritt. Som föredragande statsrådet påpekade i det sammanhanget (prop. 1985/86:109 s. 26) innebär lagändringen att det numera inte finns några etableringsmässiga hinder mot att bygga ut videotex och andra former av trådbunden textkommunikation inom företag, organisationer och myndigheter.

Vad som nu är aktuellt är emellertid att begränsa radiolagens tillståndskrav ytterligare. Samtidigt finner jag det nödvändigt att också gå in på frågan om hur regelverket för Sveriges Radio-koncernens programföretag bör kompletteras, om man inskränker radiolagens tillståndskrav så att sådan sändningsverksamhet som gäller de nya medierna får bedrivas fritt.

I fortsättningen redogör jag först för utvecklingen av de nya elektroniska medierna (avsnitt 2). Därefter beskriver jag gällande rätt (avsnitt

3) och videotextföreningens etiska riktlinjer (avsnitt 4). I fortsättningen belyser jag behovet av ny lagstiftning (avsnitt 5). Flera tidigare utredningar har behandlat hur text-TV m.m. skall regleras. Ett särskilt avsnitt (avsnitt 6) ägnar jag åt detta. Detsamma gäller frågan om grundlagsreglering av yttrandefriheten i bl.a. radio, TV och de nya medierna (avsnitt 7).

Mina överväganden och förslag redovisar jag i avsnitt 9 under fyra huvudrubriker, nämligen

- vidgad etableringsfrihet för de nya medierna (avsnitt 9.1),
- rättsläget om man endast utvidgar etableringsfriheten för de nya medierna (avsnitt 9.2),
- inga ändringar i sak för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen (avsnitt 9.3),
- behovet av särskilda regler för innehållet och yttrandefrihetsrättsligt skydd för verksamhet utanför Sveriges Radio-koncernen (avsnitt 9.4).

2 De nya elektroniska medierna

2.1 Mediernas framväxt

Ordet medium definieras sällan skarpt. Ibland menar man massmedium, dvs. medel för information som lämpar sig för masskommunikation. I andra fall syftar man på mer selektiva kommunikationssätt.

I den följande framställningen använder jag uttrycket medium i betydelsen en form för överföring av information oberoende av antalet mottagare och distributionsriktning.

Det finns en ofta påpekad skillnad mellan å ena sidan kommunikation från "en till många" (t.ex. TV) och å andra sidan mer personlig kommunikation från "en till en" (t.ex. telefoni). Skillnaden har fått stor betydelse för regleringen av de olika medierna. Men mellan dessa hävdvunna medietyper har det uppstått ett spektrum av nya kommunikationsmöjligheter. Mellanformer som t.ex. grupptelefoni, elektroniska anslagstavlor och videotex komplicerar den enkla modellen.

Det är utvecklingen inom elektroniken som har gjort mellanformerna möjliga. Elektroniken har utvecklats mot mindre komponenter med fler funktioner och större kapacitet. Hemelektroniken och telekommunikationerna har blivit billigare och mer avancerade.

Den tekniska utvecklingen och kunskapen om den har inneburit stora förändringar både när det gäller utbud och efterfrågan av nya medieformer.

2.2 Allt större efterfrågan

Utvecklingen av de elektroniska medierna har tidigare beskrivits av informationsteknologiutredningen i dess betänkanden (SOU 1979:69) Nya vyer, datorer och nya massmedier – hot eller löfte? och (SOU 1981:45) Nya medier – text-TV, teledata, samt av massmediekommittén i dess betänkande (SOU 1984:65) Via satellit och kabel. Jag ber att få hänvisa till dessa betänkanden för närmare studier av användningsformer och tekniska beskrivningar. I detta betänkande inskränker jag mig till en sådan allmän beskrivning av de nya medierna som är nödvändig för den fortsatta framställningen.

Det som efterfrågas alltmer är kommunikation mellan och inom stora och små grupper, dvs. former av kommunikation som befinner sig mellan masskommunikation och personlig kommunikation. Följden blir att gränserna dem emellan blir otydligare.

I första hand efterfrågas effektivare kommunikation på arbetsplatser och mellan olika arbetsplatser. Text- och bildmaterial, oftast utan ljud, behöver distribueras till grupper med gemensamma intressen. Informationen rör oftast förmedling av varor och tjänster.

Möjligheterna till kommunikation inom och mellan grupper tros kunna vara av intresse också i hemmiljön. Enskilda konsumenter vill ha tillgång till information utan att vara hänvisade till speciella former eller tider. Informationen kan gälla väder, senaste nytt, dagens debatt, samhällsinformation, aktuella tåg- och flygtider, börskurser m.m. Urvalsmöjligheterna betonas.

Den nya tekniken medger dubbelriktad kommunikation eller interaktivitet. Det gör det möjligt att inte bara efterfråga information utan också att förmedla insändare, beställa biljetter, kontrollera saldon m.m. Hittills har denna möjlighet mest utnyttjats av professionella intressenter, som ofta behöver sådana kontakter. Här finns också personer som har speciella behov, såsom handikappade personer, pensionärer och personer med språksvårigheter.

Än så länge är det måttligt stora grupper som använder de nya medierna. De kan omfatta hundratals, tusentals eller tiotusentals personer. På sikt kan det emellertid röra sig om mycket stora grupper. I Frankrike finns hösten 1988 ca 4 miljoner hemterminaler (Minitel) för överföring av insändare, bokning, inköp, m.m. I andra länder är omfattningen mer begränsad, men den ökar. Följande tabell visar utbredningen av videotex i olika länder hösten 1988 (källa Teleguide 1988).

<i>Land</i>	<i>System</i>	<i>Antal terminaler</i>
Västtyskland	Bildschirmtext	141 000
Japan	CAPTAIN	72 000
Italien	Videotel	30 000
Nederländerna	Viditel	25 000
England	Prestel	250 000
Frankrike	Télétel	4 000 000

Det är svårt att peka på enskilda orsaker till den större efterfrågan. Samhällets komplexitet och därmed ökade behov av information spelar naturligtvis in. Enligt somliga hänger utvecklingen samman med ett ökat samhällsengagemang. Det finns en del saker som tyder på detta. Antalet insändare och allmänhetens spontana reaktioner på samhällsfrågor ökar. I sammanhanget torde också mängden person- och hemdatorer spela en viktig roll. Det är snart allmänt bekant att dessa med hjälp av billiga modem kan sammankopplas med telefon- och datanäten för att öka tillgången till databaser och olika tjänster.

2.3 Nya tekniska format

Sedan transistorn uppfanns har elektroniken utvecklats snabbt. Allt billigare och mer avancerade mikroretsar framställs. Ett avgörande skäl är att så många mänskliga aktiviteter styrs av information som kan förmedlas elektroniskt.

All information kan omvandlas till digital form. Informationen består då av en serie binära tal, dvs. grupper av ettor och nollor. Man väljer att

omvandla informationen till denna form därför att just ettor och nollor kan behandlas och distribueras så effektivt med mikroretsar i datorer. Datorerna är konstruerade för att kunna utföra behandling av data som återges som signaler vilka har ettdera av två värden. Man kan säga att det grundläggande datorspråket är binärt. Datorns baskomponenter har nämligen förmåga att växla mellan två tillstånd, spärra ström (0) eller släppa fram ström (1).

Datorer och system för telekommunikation byggs upp av helt likartade elektroniska komponenter. De kan alltså kopplas samman, vilket också sker alltmer. Datorerna används för att skapa och lagra information medan telekommunikationerna används för distributionen. Då informationen enbart lagras och distribueras talar man om enkelriktad distribution. När en mer eller mindre avlägsen användare dessutom kan återsända information, t.ex. för att utföra en betalningsorder, talar man om dubbelriktning.

Eftersom all information kan omvandlas till binär form kan den hantearas och distribueras på samma sätt oberoende av om den ursprungligen utgörs av text, ljud, stillbilder eller rader av stillbilder som upplevs som rörliga bilder. Distributionen kan ske antingen trådlöst med hjälp av satelliter eller markplacerade radiosändare, eller via tråd. Den överförda informationen kan presenteras på valfritt sätt i olika terminaler eller mottagare.

Förmedlingen av ljud förtjänar särskild uppmärksamhet. Ljud i form av tal, musik m.m. som avbildas direkt på skivor eller magnetband benämns analogt ljud. På konstgjord väg kan numera ljudet omvandlas till digitalt ljud som lagras på t.ex. CD-skivor. Detta ljud kan sedan förmedlas med hög kvalitet. Placeras ett elektroniskt kretskort i persondatorn kan den själv "läsa upp" vad som finns lagrat i dess minne. Det finns datorbaserade teletjänster som enbart förmedlar svar på frågor och upplysningar i ljudform. Dessa tjänster kallas audiotex och används som komplement till videotex där informationen vanligtvis presenteras som text eller grafik. Ljud kan dock förekomma även inom vissa former av videotex. Ljudet är då analogt eller digitalt eller en blandning av båda.

Ökad kunskap om nya former av telekommunikation och tillgången på nätkomponenter leder till att nya teletjänster erbjuds av fler. Företag som erbjuder jordbunden distribution kompletteras av satellitföretag. Antalet privata nät för distribution av data med digital teknik ökar. På den internationella arenan finns det hundratals nät förutom teleförvaltningarnas. Det beslut om inriktningen av telepolitiken som riksdagen antog i juni 1988 (prop. 1987/88:118, TU 28, rskr 402), kan medföra en ökning även i Sverige.

2.4 Begreppet interaktivitet

Med dubbelriktad kommunikation eller tvåvägskommunikation brukar man mena sådan kommunikation där både sändare och mottagare kan påverka kontakten. En annan benämning är interaktiv kommunikation. Vid fullständig interaktivitet deltar två kommunicerande parter på lika villkor. Vanlig telefoni är exempel på det. Sändare och mottagare deltar på helt lika villkor. Hög interaktivitet innebär stora möjligheter att välja i ett översänt utbud.

Enkelriktad kommunikation kan exemplifieras av faksimil (telefax) eller etersänd TV, där mottagaren inte i någon grad kan påverka det som sänds och kan tas emot. Mottagaren har bara att ta del av eller avstå från materialet i dess helhet.

Gränsen mellan dubbelriktad – och enkelriktad kommunikation är emellertid inte skarp. Mellan telefoni och etersänd TV finns en rad mellanformer där möjligheten att delta i kontakten varierar.

2.5 Olika medieformer

2.5.1 Text-TV, kabeltext och radiotext

Text-TV är ett elektroniskt sätt att presentera text eller enkel grafik på en TV-skärm.

Med *text-TV* distribueras informationen enkelriktat. Medieformen kännetecknas av en måttlig grad av interaktivitet, dvs. användaren har måttliga valmöjligheter.

Text-TV har två huvudsakliga användningsområden, nämligen dels programtextning och presentation av andra upplysningar avsedda att tas emot samtidigt med de vanliga TV-programmen, dels särskilda informationssidor m.m. som är oberoende av de vanliga TV-programmen.

Programtextningen kan antingen vara översättning från ett språk till ett annat eller vara textsättning på samma språk som det talade, t.ex. för att underlätta för hörselskadade eller personer med bristande språkkunskaper att ändå följa vad som sägs i den vanliga TV-kanalen. Med *text-TV*-metoden kan den som inte vill läsa texten enkelt välja bort denna från rutan till skillnad från vanlig textning av TV-program som inte går att välja bort.

Informationssidorna fyller hela TV-rutan och framträder alltså inte som en del av ett vanligt TV-program. TV-rutan fylls som mest med 24 rader om 40 tecken i flera färger. Sidorna samlas i grupper efter ämnesområden t.ex. Nyheter, Sport och Väder. Informationssidorna benämns *egentlig text-TV*.

Programtextningen och informationssidorna lagras i en dator, varifrån materialet distribueras. Distribution kan ske antingen via eter eller tråd. I regel används outnyttjat utrymme i TV-signalen, det s.k. bildsläckintervallet. I andra fall kan en hel kanal eller delar av den användas.

Sändningen går till så att ett visst antal sidor med text eller enkel grafik sänds cykliskt, tidsmässigt efter varandra. När sista sidan sänts börjar man om med den första. Om t.ex. 20 textsidor sänds per sekund, innebär det att man kan få vänta tio sekunder på en viss sida om 200 fullskrivna sidor sänds. Olika sändningsmönster används dock. Sidor som är mera efterfrågade återkommer mer frekvent än andra i den cykliska sändningen. Programtextning sänds med förtur och har praktiskt taget ingen väntetid.

För att kunna ta emot text-TV-informationen krävs i regel en speciellt utrustad mottagare med minnesenhet och en dekoder. Dekodern omvandlar den digitalt kodade signalen till tecken och sammanställer dessa till text-TV-sidor. Vidare krävs en knappsats för sidval m.m. Med hjälp av den väljer tittaren önskad sida. Informationssidorna i egentlig text-TV liksom programtextningen är nämligen numrerade. Programtextningen får tittaren tillgång till genom att välja den sida som kompletterar det program han tittar på.

När önskad sida överförs i den cykliska sändningen sparas den i mottagarens minne och presenteras på bildskärmen så länge användaren önskar.

Överföringssättet innebär inte att användarna har kontakt direkt med datorn utan de väljer bland det antal sidor som sänds ut. Detta är den huvudsakliga skillnaden mellan text-TV och videotex. I videotex kommunicerar varje användare direkt och individuellt med en eller flera datorer och det finns möjlighet till interaktivitet.

Hittills har jag redogjort för de text-TV-sändningar som kräver en dekoder för att bli tillgängliga. Datorlagrade textsidor kan emellertid sändas i vanlig TV-form och tas emot i vanliga TV-mottagare utan dekoder.

Varje sida måste då sändas under så lång tid att tittaren hinner ta del av den. Alla tittare tar del av bilden samtidigt som den sänds. Möjligheten till individuella val saknas. Sedan användaren väl valt önskad kanal får han del av kanalens hela innehåll. När denna metod används i

kabel-TV-nät kallas den *kabeltext*. Man kan också tänka sig att tittaren med hjälp av en instruerad hemdator med minne endast får del av den information han önskar, oberoende av när den sänds. En sådan användning av kabeltext närmar sig då egentlig text-TV. Metoden kan benämnas *efterfrågestyrd kabeltext*.

Det finns även en överföringsform som liknar text-TV på så sätt att sändningarna integreras med de vanliga TV-sändningarna men där informationen riktas till och endast kan tas emot av särskilda mottagargrupper. Informationen består då av data eller datorprogram som skall vidarebehandlas i en persondator eller liknande.

Radiotext är en medieform där ljudradionätet och inte TV-nätet används för överföring av textinformation. Textmeddelandena kan presenteras på en liten teckenruta (display) eller skrivas ut på en pappersremsa. Informationen är inte sidorienterad på samma sätt som vid text-TV. Mottagarens valmöjligheter är dessutom mindre.

Det finns även andra former av dataöverföring med hjälp av radiovågor. Ett exempel på detta är den tjänst som av televerket kallas *Minicall-text*. I denna tjänst kan korta textmeddelanden överföras via tele-nätet och särskilt anlagda radiosändare till individuella mottagare.

2.5.2 Videotex och audiotex

Med *videotex* menas ett format för överföring av databaslagrad information (datakommunikation) i form av text och andra grafiska meddelanden via speciella ledningar eller det allmänna telenätet, dvs. nätet av telefontråd eller andra kablar, radiolänkar och satelliter. Andra format utnyttjar huvudsakligen etern. Hybridformer förekommer också. Mottagarna är vanligen billiga dataterminaler eller hemdatorer. I Sverige är det än så länge främst televerket som tillhandahåller nättjänster för videotex. Antalet privata system växer dock.

Den svenska videotexföreningen definierade i april 1987 videotex som en "standardiserad tvåvägskommunikation med enkel enhetlig dialog-

och menyteknik för användare av datorbaserade tjänster". Kännetecknande för videotex är den mycket stora tjänste- och informationsmängd som abonnenten har tillgång till och efter fritt val kan söka sig fram i. Videotex medger hög interaktivitet, men möjligheterna att välja bland tillgänglig information begränsas av de sökkonventioner eller sökspråk som används.

De videotextsystem som vuxit upp i olika länder är till utseendet olika och har skiftande funktioner. De har skapats vid olika tidpunkter och befordrats av olika politiska motiv. Betydande likheter finns emellertid och ett standardiseringsarbete pågår.

Exempel på videotextsystem är Prestel, CEPT, Antiope, NAPLPS, Teli-don och Captain. I april 1988 övergick televerket från att enbart understödja kommunikation i Prestel till att även acceptera CEPT. Förutom högre bildkvalitet medger den nya standarden i ett senare skede överföring av ljud. Den japanska videotextstandard Captain har samma möjligheter.

I Sverige hör videotextanvändarna så gott som uteslutande till företagssektorn. Tidigare tänkte man sig videotex som ett nytt massmedium med TV-mottagaren som terminal. Numera används ofta persondatorer som terminaler. Videotex har snarare blivit ett arbetsverktyg än en massmedietjänst. Användarna utgörs av marknadsförare, ekonomischer, banktjänstemän på lokalkontor, fondmäklare och bilhandlare m.fl. De använder videotex som ett hjälpmedel i arbetet. Till följd härav är Stockholms fondbörs, Upplysningscentralen, bankerna och bilregistret de stora informationslämnarna.

Under slutet av år 1987 startade projektet Teleguide, som har som mål att sprida videotex till svenska hushåll. Projektdeltagare är i inledningsskedet ett 15-tal större företag samt televerket. De har i en första fas delat ut terminaler till 100 hushåll i Västerås. Nästa fas skall innebära försöksverksamhet i en eller två större orter där 100 000 terminaler skall delas ut. Sista fasen blir en fullskalig kommersiell verksamhet över hela landet. De företag som deltar i projektet skall tillsammans erbjuda ett paket av tjänster bestående av bankärenden, postorder, rese-

beställningar m.m. Några av de företag som deltagit i projektets första fas är Trygg-Hansa, SE-banken, Expressen, Västmanlands läns tidning, Ellos, ICA och Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG).

Projektet Teleguide har som förebild det franska televerkets uppbyggnad av "Minitel". Minitel är benämningen på den speciella videotext-terminal som är anpassad för hushåll och företag. Nätet kallas Télétel. Hösten 1988 uppgick antalet terminaler i Frankrike till ca fyra miljoner varav 30 % är placerade på kontor och i andra kommersiella sammanhang. Ungefär 90 % av Frankrikes befolkning har teknisk möjlighet att använda Minitel. Systemet sprids till ca 100 000 nya användare varje månad. Varje Minitel användes under år 1987 i genomsnitt 120 min./mån. Användarkostnaden var ca 1 Franc/min. Under 1988 har användningen minskat men uppgår fortfarande till över 100 min./mån.

Den grundläggande tjänst som erbjöds när Minitel infördes var den elektroniska telefonkatalogen. Den omfattar alla Frankrikes abonnenter och uppdateras löpande. Det är den mest använda tjänsten men det finns tusentals andra, allt från beställning av mat och biljetter till sändning av personliga meddelanden. Minitel har visat sig mindre användbart för omfattande textinformation eftersom mest översiktliga beskrivningar kan ges. Det saknas intresse för bilder som byggs upp med fingrafik eftersom bildskärmen är liten och väntetiden till dess bilden överförs blir för lång. Minitel har inte heller visat sig bli dominerat av annonser och reklam. Dels får reklamen för liten spridning, dels bestämmer användaren själv om han vill ta del av reklamen.

Japans videotextsystem, Captain, är bildmässigt mycket avancerat och rymmer en mängd tjänster. Med hjälp av systemet kan abonnenterna liksom i de flesta andra videotextsystem sitta vid sin terminal och t.ex. beställa biljetter till olika offentliga arrangemang, sköta sina bankkontakter eller köpa hem varor från en närbelägen butik. Till systemet är också anslutna tjänster som telefax, dataöverföring m.m. Men trots stor publicitet och en omfattande försöksverksamhet har intresset från allmänheten varit svagt. Hittills har endast 70 000 hushåll anslutit sig. Enligt uppgift tänker det japanska post- och teleministeriet under de närmaste tre åren förse marknaden med ett mycket stort antal termi-

naler. Priset kommer att sättas så lågt att terminalerna sprids. Det är möjligt att de t.o.m. delas ut gratis. Orsaken är antagligen den explosionsartade utveckling som det franska Minitelsystemet kunnat notera.

Audiotex är en kommunikationsform som liknar videotex men där den eftersökta informationen eller transaktionen överförs muntligt, vanligtvis med konstgjord röst. Därför kan vanlig telefon användas som terminal när det efterfrågade kan definieras numeriskt. Det förutsätter att telefonen har tolv knappar med siffrorna 0-9 samt * (stjärna) och # (fyrkant eller brädstapel).

2.5.3 Telefax

Telefaksimilapparater (telefax) är utrustningar som är konstruerade för att sända och ta emot information på papper. Telefax betyder att på avstånd göra lika. Det innebär att man kan framställa en papperskopia på annan plats än där sändaren och originalet befinner sig.

En telefaxapparat kan normalt både sända och ta emot dokument. Innehavaren av telefaxapparaten ringer upp den avsedda mottagaren med den telefon som anslutits med ett modem. Det är tekniskt lika enkelt att föra över dokument till flera mottagare samtidigt. Mottagaren behöver inte vara närvarande och svara. Mottagarapparaten kan nämligen ställas in för automatisk mottagning. När uppkopplingen är klar placerar sändaren sin förlaga i sändarapparaten. Detta dokument kan vara en text eller en bild.

Den förlaga som skall överföras från telefaxsändare till telefaxmottagare avsöks horisontellt med en ljusstråle. Olika ljusstyrka i originalet omvandlas i en fotocell till elektrisk ström, som överförs på telenätet, eller på annat sätt, till mottagaren. Hos mottagaren omvandlas strömmen tillbaka till en pappersbild, genom att ett papper i telefaxmottagaren svärtas i samma grad som svärtningen på telefaxförlagan.

En telefaxapparat skulle kunna utföras så att den kan kopplas till en videotex- eller text-TV-apparat för att ta ut information därifrån på papper. Då kopplar man inte upp sig via telefonen, utan ansluter i stället telefaxapparat till videotex- eller text-TV-apparat.

Telefaxapparater används huvudsakligen i kontorsmiljö men kan även komma till användning i hemmiljö. Telefax har väckt intresse bl.a. därför att dagstidningar kan överföras med denna teknik. Det konventionella sättet att distribuera dagstidningar har ansetts alltför kostnadskrävande. Därför har man diskuterat möjligheten att överföra t.ex. morgontidningen via telefonnätet. Möjligheten har dock stora begränsningar. Än så länge är det så att telefaxmottagare i hemmen av kostnadsskäl bara kan ta emot A4-format. Större mottagarenheter är mycket dyra. Den komplicerade tekniken i apparaterna och nödvändigheten att hålla lager med papper gör att det är tveksamt om denna teknik kan komma till allmänt bruk.

2.5.4 RAPS/RATS-metoden

Den nya tidningstekniken med lagring av tidningarnas innehåll i sätteridatorer har gjort det möjligt att sprida innehållet på nya sätt. Den s.k. RAPS/RATS-metoden är ett sådant. Metoden innebär i korthet att allt textmaterial i sätteridatorn (endast grafiskt material och bilder utelämnas) med hjälp av datorer och en FM-sändare överförs till mottagarna genom etern. Överföring via tråd är också en tänkbar metod.

Hos mottagarna erfordras en "läsutrustning" som består av en FM-mottagare och en dator. Texten kan återges antingen i form av syntetiskt tal (RATS) eller i form av punktskrift (RAPS). Så gott som hela tidningens innehåll kan överföras på väsentligt kortare tid än inlästa talutgåvor.

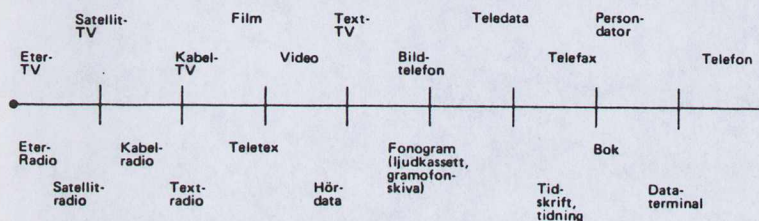
I de försök med RAPS/RATS-metoden som bedrivs av Göteborgs-Posten deltar för närvarande omkring 25 personer. De utgörs uteslutande av synskadade. Sändningarna sker med stöd av tillstånd enligt lagen (1981:508) om radiotidningar (se avsnitt 3.5.3).

Kostnaden för varje "läsutröstning" uppgår för närvarande till ca 30 000 kr. Vid tillverkning i större serier skulle tillverkningskostnaderna kunna minska.

Även om RAPS/RATS-metoden för närvarande används uteslutande av synskadade kan metoden mycket väl, liksom telefax, användas för att i större skala sprida tidningar till allmänheten.

2.6 Sambandet mellan medierna

I informationsteknologiutredningens slutbetänkande (SOU 1981:45), Nya medier – text-TV, teledata, återgavs följande skiss som belyser sambandet mellan medieformer som bl.a. kännetecknas av olika grad av interaktivitet.



I betänkandet kommenterades skissen på följande sätt:

"Denna förteckning placerar inte ut medierna efter någon entydig skala, de sorterar alltså inte, men man kan ur figuren påminna sig att likheter finns inom vissa grupper av medier, t.ex. mellan film och video samt mellan teledata och telefoni. Man kan också hävda att gränserna mellan sådana grupper tenderar att alltmer suddas ut, när såväl produktion som distribution tar liknande teknik till hjälp. Datatekniken bringar medierna i kontakt med varandra."

Det är värt att ytterligare betona att de olika medieformerna inte är placerade på denna "linje" efter någon entydig skala. Man bör närmast

se figuren som en företeckning över medieformer som tekniskt och funktionellt har vissa samband med varandra. De i skissen givna beteckningarna är heller inte helt aktuella år 1988. Så t.ex. bör kabeltext och textradio (radiotext) inplaceras i anslutning till kabelradio, hördata benämnas audiotex och teledata benämnas videotex.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Av de medier som begagnar eter- och trådsändning för att befordra meddelanden har vissa hittills utvecklats på ett sätt som gjort dem till väsentliga och av alla väl kända inslag i det moderna samhället. Det gäller som jag förut har antytt å ena sidan sändningar av ljudradio- och televisionsprogram direkt till allmänheten (broadcasting), å den andra telefonen och liknande medel för en mer personligt riktad kommunikation. Båda dessa medietyper har givit upphov till rättsliga regler, i betydligt högre grad för den massmediala användningen än för övriga tillämpningar av tekniken för eter- och trådsändning. I vårt land har ett tämligen omfattande regelverk vuxit fram rörande olika former av ljudradio- och TV-sändningar.

De nya medier som nu i snabb takt blir tekniskt och ekonomiskt möjliga att ta i bruk har ofta egenskaper som gör det svårt att bedöma i vad mån de radorättsliga reglerna skall eller bör tillämpas på dem. Syftet med det utredningsarbete som jag redovisar i det här betänkandet är att föreslå en lösning på en sådan fråga. För att kunna belysa den uppgiftens innebörd måste jag först beskriva de radorättsliga reglerna. Det behövs också därför att lösningen av min uppgift knappast kan utformas så att den inte får betydelse också utanför det område som uttryckligen angivits i direktiven.

Först lämnas en redogörelse för regeringsformens bestämmelser om yttrande- och informationsfrihet (avsnitt 3.2). I avsnitt 3.3 behandlas några huvuddrag i radorätten. Därefter följer en närmare redogörelse av bestämmelserna för Sveriges Radio-koncernen, nämligen om radio-

lagen, avtalen, radionämndens praxis och radioansvarighetslagen (avsnitt 3.4). Avsnitt 3.5 behandlar regleringen av andra sändningar och 3.6 övriga bestämmelser.

3.2 Regeringsformens bestämmelser om yttrandefriheten och informationsfriheten

Enligt regeringsformen (RF omtryckt 1988:1444) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 § RF). Yttrandefriheten definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten beskrivs som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

I den utsträckning som RF medger det, får bl.a. yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag (2 kap. 12 § första stycket RF). En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § andra stycket RF).

För begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten gäller vidare vissa särskilda materiella ramar. Således får friheterna begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 13 § första stycket RF). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av dessa föreskrifter skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, re-

ligiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § andra stycket RF). Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses inte meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller ta emot yttranden (2 kap. 13 § tredje stycket RF).

En yttrandefrihetsbegränsande regel är t.ex. 5 § radiolagen som kräver tillstånd för att dels sända rundradio, dels anordna vissa trådsändningar till allmänheten.

3.3 Några huvuddrag i radorätten

3.3.1 Lagarna på området

Den grundläggande författningen² för radio- och TV-verksamheten i Sverige är som jag nämnt i inledningen *radiolagen* (1966:755). Särskild betydelse har de krav som lagen ställer på den traditionella och dominerande sändningsverksamheten, dvs. ljudradion och televisionen i Sveriges Radio-koncernens regi. Detta är en public service-verksamhet, dvs. den står i allmänhetens tjänst.

Numera finns det emellertid även flera andra former av ljudradio och TV. Denna utveckling började under slutet av 1970-talet med närradion. För närradiosändningarna ges det nu regler i *närradiolagen* (1982:459). Nästa steg togs med *lagen* (1981:508) om radiotidningar. Härefter har det införts nya bestämmelser på kabelområdet genom *lagen* (1985:677) om lokala kabelsändningar, den s.k. kabellagen. Den sändningsverksamhet som tillkommit senast gäller vidaresändning i etern av finländska televisionsprogram i Storstockholmsområdet. Denna verksamhet regleras i *lagen* (1986:3) om rundradiosändning av finländska televisionsprogram.

3.3.2 Vissa begrepp

I 1 § radiolagen definieras vissa begrepp som är av betydelse för hela lagstiftningsområdet, nämligen radiosändning, rundradiosändning, trådsändning, sändare, mottagare och radioprogram.

Med *radiosändning* förstås 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.

En *rundradiosändning* är en radiosändning, dvs. en trådlös sändning, som särskilt kännetecknas av att den är avsedd att tas emot direkt av allmänheten.

Med *trådsändning* avses ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare.

En *sändare* är antingen en anordning för radiosändning (radiosändare) eller en anordning för trådsändning (trådsändare).

En *mottagare* är en anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning.

Med *radioprogram* förstås en radiosändnings eller en trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter e.d. Undantagen avser enkla meddelanden av det slag som lämnas av "fröken ur", "fröken väder" o.d. Kommentarer eller andra utläggningar till meddelandena gör att de inte kan anses såsom enkla. Fordrar meddelandena någon form av redigering utöver en ren sammanställning av uppgifter torde de alltid utgöra radioprogram. Meddelandena får t.ex. inte inramas av rubrik, reklam eller annat innehåll utom uppgift om vem som lämnar meddelandena och deras källa (se prop. 1966:149 s. 37).

3.3.3 Regler om radiosändare och mottagare

Radiosändare får här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket innehas och användas endast av den som fått tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd meddelas för viss tid (2 § radiolagen). Grunden för denna ordning är Sveriges åtaganden enligt den internationella radiorättsliga regleringen (se prop. 1966:149 s. 28).

2 § radiolagen kompletteras av *kungörelsen (1967:446) om radiosändare*. Enligt kungörelsen meddelar televerket tillstånd för annan än statlig myndighet att inneha eller använda radiosändare.

Mottagare får innehas och användas av var och en (3 § radiolagen). Denna regel har tillkommit i informationsfrihetens intresse. Inspirationskällan har varit bl.a. artikel 10 i Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna (se prop. 1966:149 s. 28).

3.3.4 Sändningar som kräver tillstånd

Det krävs tillstånd av regeringen för rätt att här i landet sända *radioprogram i rundradiosändning* (5 § första stycket radiolagen). Närradio får emellertid sändas efter tillstånd av närradionämnden (3 § närradiolagen). Med närradio avses rundradiosändningar med begränsad räckvidd av ljudradioprogram (1 § närradiolagen).

Tillstånd av regeringen krävs också för rätt att här i landet sända *radioprogram i trådsändning, om sändningen sker till bostäder och når fler än 100 bostäder* (5 § andra stycket radiolagen). En motsvarande tillståndsplikt föreskrivs i kabellagen. Den tillståndsbeviljande myndigheten enligt kabellagen är dock kabelnämnden.

Det krävs tillstånd av taltidningsnämnden för rätt att sända *radiotidning i rundradiosändning eller i trådsändning som når fler än 100 bostäder*, se 2 § lagen om radiotidningar och 2 § förordningen (1981:512) om radiotidningar. En radiotidning är ett radioprogram som är avsett

för synskadade och som har en eller flera tryckta nyhetstidningar som förlaga (1 § lagen om radiotidningar).

Räckvidden av radiolagens och kabellagens tillståndskrav i fråga om trådsändningar begränsas genom vad som föreskrivs i 5 a § första stycket radiolagen. Där anges att *radioprogram i rundradiosändning som har tagits emot i centralantennanläggning* utan särskilt tillstånd får sändas vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till anläggningen. Detta betyder att exempelvis de nuvarande två marksända svenska TV-kanalerna får vidareändas fritt i tråd. Vidare får detta ske med grannländernas TV-kanaler, vilket är möjligt i gränstrakterna. Slutligen får på grund av regeln rundradiosändningar från satellit vidareändas fritt i tråd.

I 10 och 11 §§ radiolagen föreskrivs straff och förverkande för vissa överträdelseer av lagstiftningen, exempelvis sändning av radioprogram utan erforderligt tillstånd.

För sändningar som inte kräver tillstånd av någon myndighet, exempelvis trådsändningar till andra lokaler än bostäder, gäller inga särskilda regler om vad sändningarna får innehålla utan endast allmänt tillämpliga regler. Detta betyder bl.a. att det är tillåtet med reklam i sådana sändningar.

3.4 Reglerna för allmänradion och allmän televisionen i Sveriges Radio-koncernens regi

3.4.1 6 och 7 §§ radiolagen

Sändningsrätt på grund av tillstånd enligt 5 § radiolagen har endast de företag som har ställning som s.k. programföretag. Det finns, som jag förut har nämnt fyra sådana företag, nämligen Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Riksradio AB (RR), Sveriges Lokalradio AB (LRAB) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). De fyra företagen är dotterbo-

lag i en koncern med Sveriges Radio AB (SR) som icke sändande moderbolag.

Gällande ordning med sändningsrätt för de fyra programföretagen tillkom år 1978. Sveriges Radio delades då upp i en koncern med ett icke sändande moderbolag och med dotterbolagen som sändningsberättigade företag. Dessförinnan hade enligt lagen Sveriges Radio AB haft "ensamrätt" att sända till den stora publiken. Genom att man vid koncernbildningen gjorde dotterbolagen sändningsberättigade, kunde det i lagen inte längre heta att ett företag hade "ensamrätt" att sända. Av förarbetena till 1978 års lagstiftning (se prop. 1977/78:91, bl.a. s. 162) framgår emellertid, att det inte var meningen att regeringen utan riksdagens godkännande skulle kunna medge sändningsrätt åt nya programföretag eller genomföra några väsentliga förändringar i fråga om de existerande programföretagens verksamhet (se även prop. 1985/86: 109 s. 35).

När det gäller etersänd television till den stora publiken betyder det nu sagda att Sveriges Radio-koncernen fortfarande har sändningsmonopol.

De viktigaste reglerna för hur ett programföretag skall utöva sin sändningsrätt finns i 6 § radiolagen. Av särskild betydelse är kraven i paragrafens första stycke att sändningsrätten skall utövas *opartiskt och sakligt* samt med beaktande av att *en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen*.

Vidare gäller 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* (6 § andra stycket radiolagen). Enligt 6 § tredje stycket radiolagen skall i övrigt för ett programföretag gälla vad som föreskrivs i avtal mellan regeringen och företaget. I ett sådant avtal får som villkor för sändningsrätt på grund av tillstånd enligt radiolagen 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 eller 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 radiolagen.

Det är en uppgift för *radionämnden* att granska om ett programföretags rätt på grund av tillstånd enligt radiolagen har utövats i enlighet med 6 § radiolagen och avtalet mellan regeringen och företaget (7 § första stycket radiolagen). Närmare bestämmelser om nämnden finns i *förordningen (1988:339) med instruktion för radionämnden*. Där framhålls uttryckligen att nämndens övervakning av hur programföretagen utövar sin sändningsrätt sker genom efterhandsgranskning.

Om avtalet mellan regeringen och ett programföretag föreskriver detta skall företaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, i vilket företaget förklarats ha brutit mot bestämmelser i radiolagen eller avtalet (7 § andra stycket radiolagen).

3.4.2 Avtalen mellan regeringen och programföretagen

Flertalet bestämmelser om hur programföretagen skall utöva sin sändningsrätt på grund av tillstånd enligt radiolagen finns inte i själva lagen utan i avtalen mellan regeringen och respektive företag.

De nu gällande avtalen började tillämpas den 1 juli 1986 och löper t.o.m. den 30 juni 1992. I det följande redovisas vissa bestämmelser av principiellt intresse i avtalet mellan regeringen och SVT.

En sådan bestämmelse är att programverksamheten skall bedrivas med beaktande av *televisionens centrala ställning i samhället*.

Andra regler anger att den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat, att SVT skall beriktiga felaktig sakuppgift när det är påkallat och att den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle.

Avtalet ställer upp förbud mot reklam och s.k. sponsring.

Beträffande reklamen anges att SVT inte mot vederlag får medge kommersiell reklam i program eller programinslag. För att en överträdelse av denna bestämmelse skall anses föreligga krävs alltså att företaget mottagit betalning eller något annat vederlag.

I fråga om sponsring gäller att SVT inte får sända ett visst program eller programinslag, om företagets rätt att sända programmet eller inslaget är beroende av att någon annan än ett bolag inom koncernen utger ersättning till den som upplåter rätten.

På begäran av statlig myndighet skall SVT 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 åligger SVT att i program på lämpligt sätt redogöra för beslut av radionämnden enligt vilket företaget har brutit mot bestämmelser i 6 § radiolagen eller avtalet. Om radionämndens beslut avser att en begäran om beriktigande avslagits, skall företaget redogöra för nämndens slutsatser och skälen för dessa.

Om det finns skäl anta att SVT i väsentlig mån har brutit mot 6 § radiolagen eller avtalet får staten påkalla utredning i frågan genom utredningsmän, som utses enligt lagen (1929:145) om skiljemän. Om utredningen ger anledning till det, får staten säga upp avtalet.

3.4.3 Radionämndens praxis

Övervakningen av hur ett programföretag utövar sin sändningsrätt på grund av tillstånd enligt radiolagen sker som tidigare nämnts genom efterhandsgranskning av radionämnden.

Radionämnden är en statlig myndighet som arbetar i domstolsliknande former. Den består av sju av regeringen utsedda ledamöter jämte ersättare. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Nämndens granskning sker efter anmälan mot ett visst program eller på nämndens eget initiativ.

Det förekommer tre olika slag av beslut i granskningsärenden.

Fällande beslut: programmet strider mot radiolagen eller avtalet.

Kritiserande beslut: brist har konstaterats men inte bedömts som så allvarlig att programmet strider mot radiolagen eller avtalet.

Friande beslut: programmet brister inte i överensstämmelse med radiolagen eller avtalet.

Radionämndens beslut i granskningsärenden kan inte överklagas.

Radionämnden har inte någon befogenhet att döma ut straff eller skadestånd. Som tidigare nämnts kan emellertid regeringen enligt en särskild avtalsbestämmelse påkalla utredning om det finns anledning anta att ett programföretag i väsentlig mån har brutit mot 6 § radiolagen eller avtalet. Om utredningen ger anledning till det, kan regeringen säga upp avtalet.

I det följande redogörs översiktligt för radionämndens praxis beträffande kravet på opartiskhet och den s.k. demokratibestämmelsen i 6 § radiolagen samt avtalsbestämmelserna om televisionens centrala ställning i samhället och om förbud mot kommersiell reklam.

Kravet på *opartiskhet* tar enligt nämndens praxis sikte på främst följande företeelser: 1) Kritik mot klart utpekad part. 2) Ensidig behandling av ämne eller händelse. 3) Värderande uttalande av programledare eller liknande medverkande i kontroversiell fråga. 4) Reklambetonat gynnande av företag eller produkt.

Vid prövning av fråga om opartiskhet kan enligt nämnden annat program eller programinslag beaktas (balansering) om det framstår som naturligt för publiken. Exempelvis kan hänsyn tas till andra program eller programinslag i den löpande nyhetsförmedlingen eller i en programserie eller till program som programföretaget hänvisar till i samband med sändningen.

Om en klart utpekad part utsätts för stark kritik bör han enligt nämnden ges möjlighet att försvara sig i samma program. Vägrar parten att medverka får han som regel stå sitt kast, eftersom vägran inte hindrar sändning av programmet. Programföretaget skall dock om möjligt sörja för att den kritiserade partens synpunkter redovisas i programmet. Kritik av annat slag än den nu berörda kan balanseras genom andra program.

Med ensidig behandling av visst ämne eller viss händelse avser nämnden att endast den ena partens version eller synpunkter presenteras eller i vart fall klart dominerar i ett program. Frågan om balansering är enligt nämnden särskilt aktuell när det gäller sådana ensidiga program.

Kravet på opartiskhet innebär enligt nämndens praxis även att ett programföretag bör vara försiktigt med inslag som kan uppfattas som ett gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

Vid tillämpningen av kravet på opartiskhet har nämnden att beakta att det skall råda en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet i ljudradion och televisionen (6 § första stycket andra meningen radiolagen). Denna föreskrift uppfattas av nämnden som en tolkningsregel som innebär ett krav på varsamhet vid granskningen.

Demokratibestämmelsen är den i 6 § andra stycket radiolagen intagna föreskriften om att varje programföretag i programverksamheten skall hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Med uttrycket "det demokratiska statsskicket" avses enligt förarbetena en statsform som bygger på fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt samt fria och hemliga val. Uttrycket "alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet" betecknar de sidor av demokratibegreppet som anknyter till bl.a. förhållandet mellan människor, exempelvis fördömande av rasism, våld, brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan kvinnor och män (se prop. 1977/78:91 s. 230).

Demokratibestämmelsen är inte avsedd att hindra ett programföretag från att skildra odemokratiska förhållanden eller företeelser eller från att återge odemokratiska meningssyftningar. Radionämnden har dock i flera beslut funnit att uttalanden som inte är förenliga med bestämmelsen skall bemötas i omedelbar anslutning till sändningen.

Uttrycket *televisionens centrala ställning i samhället* i avtalet mellan regeringen och SVT tar enligt radionämndens praxis sikte på bl.a. mediets genomslagskraft. Enligt nämnden aktualiseras bestämmelsen bl.a. då det i ett program förekommer våldsskildringar eller sexuella framställningar. Med tillämpning av bestämmelsen prövar nämnden också 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.

Beträffande slutligen avtalsbestämmelsen om förbud mot *kommersiell reklam* har i det föregående nämnts att den endast förbjuder reklam mot vederlag. Radionämnden, som relativt ofta fått ta emot anmälningar rörande reklam, har hittills inte funnit anledning anta att någon vederlagstransaktion förekommit. Emellertid tillämpar nämnden i reklamfallen också opartiskhetskravet. Denna tillämpning innebär som påpekats att nämnden anser att programföretagen bör vara försiktiga med inslag som kan uppfattas som ett gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

3.4.4 Radioansvarighetslagen

Radionämnden har som tidigare nämnts inte någon befogenhet att döma ut straff eller skadestånd.

Beträffande de straffrättsliga och skadeståndsrättsliga frågorna i programföretagens sändningsverksamhet gäller i stället en särskild reglering genom *radioansvarighetslagen (1966:756)*, RAL (ändrad senast 1988:837).

RAL gäller yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radio-program) som svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 5 § radiolagen (1 § första stycket RAL). Det aktuella programmet skall alltså ha sänts av ett programföretag inom Sveriges Radio-koncernen.

En förutsättning för tillämpning av RAL är att det kan påstås ha förekommit ett yttrandefrihetsbrott i programmet. Med yttrandefrihetsbrott menas en sådan enligt lag straffbar gärning som skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott om den begåtts genom tryckt skrift. Yttrandefrihetsbrott föreligger endast om det aktuella programmet blivit sänt (2 § RAL).

Bestämmelserna i RAL bygger på tryckfrihetsförordningens regler om periodiska skrifter och hänvisar i viss utsträckning till dessa regler (se prop. 1966:156 s. 40 och 44). I lagen regleras exklusivt i vilka fall straff

och skadestånd kan utdömas för missbruk av yttrandefriheten i program som sänts av ett programföretag.

Från och med den 1 januari 1989 anses som yttrandefrihetsbrott i radio-program också sådan olaga våldsskildring i rörliga bilder som avses i 16 kap. 10 b § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse döms den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för *olaga våldsskildring* till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

De nya reglerna i brottsbalken ersätter vad som hittills gällt enligt lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag (videovåldslagen).

Liksom i fråga om tryckta skrifter finns i RAL särskilda regler om vem som skall bära ansvaret. Lagen innebär att i princip bara en person – programutgivaren – är straffrättsligt ansvarig (4 § första stycket RAL). Det skall finnas en programutgivare för varje program med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott i programmet. Ingenting får sändas mot hans vilja (3 § första stycket RAL).

Det finns vissa undantag från den särskilda ansvarsordningen. Den gäller inte i fråga om program eller delar av program som består i direktsändning av dagshändelse eller av en sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av någon annan än programföretaget (1 § andra stycket andra meningen RAL). Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i sådana direktsändningar bedöms enligt allmänna bestämmelser.

Den som är straffrättsligt ansvarig bär också det skadeståndsrättsliga ansvaret men delar detta med programföretaget (6 § första och andra styckena RAL).

Med ensamansvaret hänger samman bl.a. att de som författat eller framställt program, framträtt i program eller lämnat meddelanden för offentliggörande i program har rätt till anonymitet. I en rättegång som angår yttrandefriheten i radioprogram får fråga inte väckas om vem som har medverkat till programmet i den mån vederbörande inte är ansvarig enligt lagen (7 § tredje stycket RAL).

I 9 § RAL föreskrivs att programutgivare, anställda eller före detta anställda hos programföretag eller andra som har tagit befattning med program eller med nyhetsmeddelande för program inte får röja de skyldade personernas identitet i vidare mån än som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen. Vidare finns i 9 a § RAL ett principiellt förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska dessa personer.

Ansvar kan dock drabba meddelare i sådana fall som avses i 7 kap. 3 § TF, nämligen om meddelaren gör sig skyldig till vissa brott mot rikets säkerhet, uppsåtligen överträder förbud mot utlämnande av allmän handling eller uppsåtligen åsidosätter viss tystnadsplikt.

Om RAL inte är tillämplig inträder det allmänna straffrättsliga ansvaret dvs. man kan ingripa mot alla dem som med sin vilja eller i vissa fall genom vårdslöshet har del i brottet.

Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram skall bedömas efter samma grunder som gäller för bedömningen av missbruk av tryckfriheten enligt 1 kap. 4 § TF. Det medför att den s.k. instruktionen i nämnda lagrum skall följas (7 § första stycket RAL).

Den begränsade ansvarigheten enligt RAL är nära förknippad med skyldigheten att bevara innehållet i sändningarna under viss tid. Skyldigheten har i första hand till syfte att säkerställa bevisningen i yttrandefrihetsmål. Som nämnts gäller emellertid RAL bara ett programföretags tillståndspliktiga sändningar enligt 5 § radiolagen. Endast dessa sändningar behöver därför bevaras, se 6 § förordningen (1967:226) om tillämpningen av RAL.

3.5 Övrig sändningsverksamhet av massmediekaraktär

3.5.1 Lokala kabelsändningar

Lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar innehåller föreskrifter om rätt till vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik och sändningar av annat slag än vidaresändning, s.k. egensändningar.

I avsnitt 3.3.4 har nämnts att det enligt 5 § andra stycket radiolagen krävs tillstånd av regeringen för rätt att sända radioprogram i trådsändning, om sändningen sker till bostäder och når fler än 100 bostäder. Med stöd av ett tillstånd enligt radiolagen skulle det dock i realiteten inte gå att sända kabel-TV i form av utländska satellitkanaler, eftersom det skulle innebära att verksamheten underkastades samma krav som allmänradion och allmän televisionen i Sveriges Radio-koncernens regi. Av det skälet heter det i 5 a § fjärde stycket radiolagen, att det i kabellagen finns *särskilda föreskrifter* om rätt att sända radioprogram i lokala trådsändningar till bostäder.

Med lokala kabelsändningar avses i kabellagen lokala trådsändningar av radioprogram som når fler än 100 bostäder (1 § kabellagen).

Begreppen trådsändning och radioprogram har i kabellagen samma innebörd som enligt radiolagen. Bland de i kabellagen definierade begreppen märks i övrigt bl.a. vidaresändning, satellitsändning och egensändning. Med *vidaresändning* avses samtidig och oförändrad återut-sändning av en sändning, med *satellitsändning* vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik och med *egensändning* sändning av annat slag än vidaresändning (2 § kabellagen).

Det krävs tillstånd av kabelnämnden för lokala kabelsändningar, om det inte är fråga om vidaresändning med stöd av 5 a § första stycket radiolagen, dvs. trådbunden vidaresändning av rundradiosändningar (4 § kabellagen).

Tillstånd till *satellitsändningar* kan ges dels till nätinnehavare och dels till s.k. lokala kabelsändarföretag (7 § första stycket jämfört med 5 § kabellagen).

Tillstånd till *egensändningar* kan endast ges till lokala kabelsändarföretag (7 § andra stycket kabellagen).

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ radiolagen gäller inte för lokala kabelsändningar (19 § kabellagen). Det finns emellertid andra programregler för dessa sändningar. Vissa av dessa finns i kabellagen, medan andra finns i *lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar*.

Ansvarighetslagens programregler går ut på att motverka sändningar innehållande underhållningsväld, pornografi och rasistiska inslag.

3.5.2 Närradion

Närradiolagen (1982:459, ändrad senast 1986:1215) innehåller föreskrifter om rätt för vissa sammanslutningar att sända närradio. Lagen kompletteras av närradioförordningen (1982:1249, ändrad senast 1985:1066).

Närradio får sändas efter tillstånd av närradionämnden. Med närradio avses rundradiosändningar, alltså trådlösa sändningar, med begränsad räckvidd av ljudradioprogram. Det är alltså inte möjligt att med stöd av närradiolagen bedriva rundradiosändningar innehållande tecken och bilder.

Närradion är framför allt det ideella föreningslivets radio. I första hand är mediet avsett för lokala ideella föreningar som bedriver verksamhet inom sändningsområdet. Härutöver kan sändningstillstånd ges till bl.a. församlingar inom svenska kyrkan och obligatoriska studerandesammanslutningar vid universitet och högskolor (4 § närradiolagen).

Närradio får sändas bara över sådana sändare som televerket ställer till förfogande (6 § närradiolagen).

En grundtanke med närradion är att den så långt möjligt skall verka under samma villkor som pressen (se prop. 1981/82:127 s. 17). I 9 § närradiolagen föreskrivs därför att bestämmelserna i 6 och 7 §§ radiolagen inte gäller för närradion. Närradiosammanslutningarna behöver således inte iaktta kraven på bl.a. opartiskhet och saklighet, och programmen efterhandsgranskas inte av radionämnden.

Kommersiell reklam får dock inte sändas i närradio. Inte heller är sponsring av program eller programinslag tillåten (10 § närradiolagen).

Enligt 13 § närradiolagen får ett tillstånd att sända närradio återkallas om sammanslutningen bryter mot föreskrifterna i 10 §. Återkallelse av tillstånd får också ske bl.a. om ett sänt program genom lagakraftägnade dom har befunnits innefatta yttrandefrihetsbrott och innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio. Frågor om återkallelse prövas av närradionämnden.

Efter mönster av radioansvarighetslagen finns det en särskild lag om yttrandefriheten i program som sänds med stöd av tillstånd enligt närradiolagen, *lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio*.

3.5.3 Radiotidningarna

En radiotidning är enligt 1 § lagen (1981:508) om radiotidningar (ändrad senast 1988:580) ett radioprogram som är avsett för synskadade. Radiotidningen får innehålla endast en version av en sådan allmän nyhetstidning som trycks, har dagspresskaraktär och ges ut här i landet (förlaga) eller dels en version av en förlaga, dels en sammanställning av material ur samma förlaga och ur ytterligare en eller flera förlagor, av vilka versioner sänds som radiotidningar.

Begreppet radiotidning täcker dels inlästa, radiosända versioner, dels radiosända texter enligt den s.k. RAPS/RATS-metoden. Metoden har beskrivits i avsnitt 2.5.4.

I avsnitt 3.3.4 har angetts i vilken utsträckning det krävs tillstånd för rätt att sända radiotidningar.

Tillstånd att sända en radiotidning ges till ägaren av den nyhetstidning som skall vara radiotidningens förlaga (3 § första stycket lagen om radiotidningar).

En radiotidning som sänds med stöd av tillstånd skall helt eller delvis återge texten i förlagorna. Sändning av annonsmaterial får ske endast om ljudet är förvrängt och innehållet kodat. Om en radiotidning inte återger all redaktionell text i en förlaga, får högst hälften av sändningstiden vid ett sändningstillfälle användas för annonsmaterial. Utöver material som förekommer i förlagorna får radiotidningarna endast innehålla uppgifter om hur materialet i sändningarna disponerats (4 § lagen om radiotidningar).

Ett tillstånd att sända en radiotidning får återkallas, om den som har fått tillståndet bryter mot lagen om radiotidningar (7 § lagen om radiotidningar).

Lagen om radiotidningar kompletteras av förordningen (1981:512) om radiotidningar (omtryckt 1988:581).

För yttrandefriheten i radiotidningar gäller föreskrifterna i *lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar*.

3.6 Övriga bestämmelser

I radiolagen finns vissa bestämmelser som gäller oberoende av om tillstånd för verksamheten krävs eller ej. Tidigare har nämnts reglerna om radiosändare och mottagare (avsnitt 3.3.3).

I 3 a § radiolagen finns ett skydd mot avlyssning. Den som i mottagare har avlyssnat telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande får ej obehörigen föra detta vidare (första stycket). Anordning, som automatiskt registrerar innehållet i radio- eller trådsändning, får användas tillsammans med mottagaren endast om regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medger det i särskilt fall. Sådant medgivande krävs dock ej om registreringen avser sändning som uppenbarligen är avsedd för allmänheten (andra stycket).

Brottsbalksbrottet brytande av post- eller telehemlighet (4 kap. 8 §) kan också nämnas i detta sammanhang.

Radiolagen innehåller ett stadgande om *förbud mot censur* (8 §). Myndigheter och andra allmänna organ får inte i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radiosändningars innehåll och inte heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Detsamma gäller i princip om trådsändningar. För trådsändningar som avser offentlig förevisning av filmer och videogram gäller förbudet dock endast om sändningen är en vidare-sändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller 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.

För sändningar som inte kräver tillstånd av någon myndighet, exempelvis trådsändningar till andra lokaler än bostäder, gäller inga särskilda regler om vad sändningarna får innehålla utan endast allmänt tillämpliga regler. Brottsbalkens regler sätter naturligtvis sina gränser även om radioansvarighetslagen inte är tillämplig. Här kan bara som exempel nämnas reglerna om uppvigling (16 kap. 5 §), hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §), förtal (5 kap. 1 och 2 §§) samt barnpornografibrott (16 kap. 10 a §). Som nämnts i avsnittet om radioansvarighetslagen (avsnitt 3.4.4) kommer brottsbalken från och med den 1 januari 1989 att innehålla en bestämmelse om olaga våldsskildring (16 kap. 10 b §) (SFS 1988:835 och 1988:838).

När sändningar inte kräver tillstånd betyder det att de får innehålla reklam. Innehållet får dock inte komma i konflikt med marknadsföringslagen (1975:1418), lagstiftningen om marknadsföring av tobaks- och alkoholvaror (1978:763 och 764) och lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Marknadsföringslagarnas syfte är i första hand att skydda konsumenternas ekonomi, hälsa och säkerhet.

Datorbaserad information kan användas på ett sådant sätt att datalagens (1973:289) bestämmelser blir tillämpliga. Det gäller t.ex. när meddelanden från enskilda lagras i systemens minnen, och när andra åtgärder registreras.

4 Videotextföreningens etiska riktlinjer

Videotextföreningen i Sverige (VIS) har den 5 juni 1985 antagit etiska riktlinjer för innehållet i sådana databaser som används för videotext. De är avsedda att tillämpas av enskilda, företag och andra som förmedlar information och/eller tjänster via videotext. Syftet med reglerna är att skapa en god kvalitet på de tjänster som erbjuds och bidra till en sund och seriös utveckling av mediets användning. En förutsättning för medlemskap i VIS är att riktlinjerna efterlevs. Reglerna har intagits i sin helhet i en bilaga till detta betänkande. Här skall endast vissa delar återges.

Ansvarsfördelningen mellan en informationslämnare och de som tillhandahåller program- och maskinvara samt kommunikationsnät för videotext eller som i övrigt medverkar vid tillhandahållandet av videotexttjänster bör anges i skriftligt avtal. Villkoren för abonnemang och nyttjande av videotext bör anges i ett skriftligt avtal med användaren.

Informationslämnarens uppgifter i videotext skall alltid vara aktuella. Av varje bild bör framgå vem som är informationslämnare, bildnummer, eventuell bildavgift samt tidpunkt för senaste ändring (gäller endast bilder som innehåller uppgifter som kräver en tidsangivelse för att informationen skall bli meningsfull och användbar).

Informationslämnaren svarar för att nyhets- och annan informationsförmedling i tillämpliga delar är förenlig med pressetiska publiceringsregler.

De allmänna krav som ställs på marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter i lagstiftning eller från affärsetisk synpunkt, t.ex. i

Internationella Handelskammarens reklamkodex Grundregler för reklam, gäller även för videotex och avser alla som verkar i eller genom mediet – informationslämnare, samordnare av tjänster och de som tillhandahåller tekniken. Dessutom gäller följande, av datortekniken föranledda särskilda krav. Reklam i videotex bör vara uppsökt. Det innebär att en användare skall informeras i förväg om att endast ett visst kommando leder till ett reklaminslag. En uppsökt bild får inte föregås av s.k. mellanliggande reklam. Denna begränsning gäller inte terminaler i publika miljöer.

Reklam är tillåten även på begränsad del av index och menybilder under förutsättning att användaren informerats i förväg, t.ex. i samband med undertecknandet av avtalet för abonnemanget, om att reklam kan förekomma även på sådana bilder.

Informationslämnaren skall se till att den som ansvarar för program och maskinvara för videotextsystemet tillhandahåller en behörighetsrutin som fordrar att den som önskar utnyttja en videotexttjänst först måste ange sitt abonnentnummer samt minst ett lösenord. Lösenordet skall kunna ändras av användaren. Ett videotextsystem skall vara så utformat att informationslämnare och andra som verkar i eller genom mediet endast kan bearbeta informationen inom sina egna databaser. Videotextsystem skall även vara så utformat att obehöriga inte kan få tillgång till information eller tjänster. Det innebär att ingen annan än den som är behörig skall kunna ta del av förmedlade uppgifter, ändra i, göra tillägg till eller ta bort informationslämnarens eller av denne förmedlade uppgifter i videotex eller förfoga över förmedlade uppgifter för egen eller annans räkning.

5 Behovet av ny lagstiftning

De bestämmelser som nu reglerar eter- och trådsändningar är inte anpassade till de nya medierna. Gränslinjen mellan sändningar som omfattas av radiolagens etablerings- och programregler och övriga sändningar är inte en följd av överväganden vid lagens tillkomst. De nya medierna var inte utvecklade år 1966 då radiolagen tillkom. Med nuvarande radiolagsregler kommer i många avseenden att gälla olika regler för olika sätt att använda de nya medierna. För vart och ett av medierna gäller exempelvis att inskränkningen i etableringsrätt och förekomst av programregler gäller för vissa överföringar men inte för andra.

Här följer en kort redogörelse för hur olika nya medieformer förhåller sig till radiolagens tillståndsplikt. Som framgått av avsnitt 3.3.4 krävs det enligt 5 § radiolagen tillstånd för rätt att sända radioprogram dels i rundradiosändning, dels i trådsändning om sändningen sker till bostäder och når fler än 100 bostäder. Det blir därför nödvändigt att för vart och ett av de nya medierna bedöma om det är radioprogram som överförs och om det sker genom rundradiosändning eller trådsändning som når fler än 100 bostäder.

Text-TV-sändningarnas innehåll är sådant att det mestadels är fråga om radioprogram. Informationssidorna i de egentliga text-TV-sändningarna består visserligen till en stor del av rena sammanställningar av uppgifter, t.ex. valutakurser, men huvudsakligen är det fråga om redigerat material som får anses utgöra radioprogram. Detsamma kan sägas om programtextningen och de textade kommentarerna vid direktsändningar.

Radiosändning av text-TV är normalt sett avsedda att tas emot direkt av allmänheten, dvs. de är rundradiosändningar. Trådsändningar av text-TV kan ofta nå fler än 100 bostäder men så behöver inte vara fallet.

Slutsatsen blir att en stor del av text-TV-sändningarna kräver tillstånd enligt 5 § radiolagen.

Vad som sagts gäller även de textsidor som sänds i vanlig TV-form via eter eller tråd (kabeltext), och som kan återges utan hjälp av en text-TV-dekoder, liksom det som kallas radiotext.

De överföringar som sker med hjälp av radiovågor och som av televerket kallas Minicalltext, riktar sig till individuella mottagare. De omfattas således inte av tillståndsplikten även om innehållet skulle kunna vara radioprogram.

Vad gäller videotexöverföringar antog massmediekommittén att en betydande del av innehållet skulle bestå av sådana enkla meddelanden som inte utgör radioprogram (SOU 1984:65, s. 335). Så tycks emellertid inte vara fallet. En allt större del av innehållet i databaserna måste numera betraktas som radioprogram.

För närvarande sker överföringen av information i huvudsak per tråd men som framgått tidigare är det fullt möjligt med en överföring via etern till t.ex. mobila utrustningar med tillhörande bildskärm eller skrivare.

Även om videotexanvändarna ännu så gott som uteslutande tillhör företagssektorn kan man skönja en utveckling mot att privat användning i bostäder ökar.

En allt större del av videotexsändningarna, liksom för den delen audiotexsändningarna, kan därmed omfattas av radiolagens tillståndsplikt.

Telefaxöverföringarnas innehåll kan ofta vara radioprogram. Det är dock sällsynt att innehållet sprids genom rundradiosändningar. Där-

emot lär det vara vanligt att det sprids via tråd till många mottagare. Än så länge är det dock inte fråga om mottagning i bostäder.

Innehållet i RAPS/RATS-överföringar är sådant att det är fråga om radioprogram. Överföringarna riktar sig än så länge till en begränsad krets av synskadade. Kretsen kan emellertid inte betraktas som sluten. Följden blir att radiosändningar med RAPS/RATS-metoden kräver tillstånd medan dagens trådöverföringar inte gör det, eftersom de riktar sig till färre än 100 bostäder.

Genomgången visar att lagstiftningen numera täcker ett väsentligt större område än vad som från början var meningen. Den visar också att gränslinjen mellan tillståndspliktig och tillståndsfri verksamhet ofta är svår att fastställa med nuvarande regler. Det har mig veterligt inte heller förekommit någon rättslig prövning som kunnat klargöra på vilken sida om gränsen de nya medierna hamnar. Denna oklarhet kan få till följd att formellt tillståndskrävande verksamhet utvecklas utan att tillstånd söks, vilket är straffbart. Dessutom kan oklarheten utgöra ett hinder för utveckling av medier som är önskvärda.

Eftersom de nya medierna utvecklas snabbt, både kvantitativt och kvalitativt, är det nödvändigt att reglerna nu anpassas till dem, så att osäkerheten om gränsdragningen undanröjs och radiolagen kommer att omfatta det den ursprungligen var avsedd att reglera, nämligen det man i dagligt tal kallar ljudradion och televisionen.

6 Tidigare förslag rörande de nya medierna

6.1 Yttrandefrihetsutredningen, informationsteknologiutredningen och radorättsutredningen

Flera tidigare utredningar har behandlat hur videotex, text-TV m.m. skall regleras. Redan *yttrandefrihetsutredningen* uppmärksammade videotex i sitt debattbetänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Videotex benämndes då data-TV eller teledata. Data-TV:s teknik och dess möjligheter redovisades. Man konstaterade att radiolagen kunde bli tillämplig på sådan verksamhet. Ett kapitel i betänkandet behandlade möjligheterna att överföra TF:s principer till andra uttrycksformer. Utredningen konstaterade att radioansvarighetslagens regler om ensamansvar för radioprogram som sänds i rundradio (anm.: begreppet rundradiosändning omfattade vid den tiden även trådsändning) även gällde data-TV. Man framhöll dock att informationsmängden kunde bli så stor att regler om ensamansvar inte gick att upprätthålla.

Informationsteknologiutredningen som tillkallades år 1978 behandlade vissa rättsliga frågor i sin kartlägningsrapport (SOU 1979:69) Nya vyer, datorer och nya massmedier – hot eller löfte? Utredningen hade till uppgift att pröva hur olika former av textkommunikation till allmänheten borde behandlas rättsligt. Utredningen menade att den förutsebara användningen av videotex skulle förutsätta koncession enligt radiolagens dåvarande lydelse. När utredningen prövade om TF:s principer kunde tillämpas på de nya medierna fann man att detta kunde vara möjligt. Utredningen tyckte att det kunde finnas anledning att sär-

skilt överväga tillämpligheten av principerna om etableringsfrihet, särskild ansvarighet och meddelarskydd på videotex.

Radorättsutredningen, som tillkallades år 1979, hade bl.a. till uppgift att se över radiolagen mot bakgrund av utvecklingen av videotex, text-TV m.m. I betänkandet (SOU 1981:19) Översyn av radiolagen sökte utredningen precisera den grupp av sändningar som skulle omfattas av kravet på etableringstillstånd och övriga regler i radiolagen.

För att mönstra ut de nya elektroniska medierna från radiolagens tillämpningsområde delades begreppet radioprogram upp i ljudradioprogram och televisionsprogram. Televisionsprogram definierades av utredningen som innehållet i en radiosändning eller trådsändning av rörliga bilder med eller utan ljud eller av andra bilder (stillbilder) med ljud. Även text skulle hänföras till bild. Enkla meddelanden undantogs inte när det gällde televisionsprogram. Programkategorin "stillbilder utan ljud" skulle således enligt utredningen falla utanför televisionsprogrambegreppet.

Utredningen föreslog att tillstånd inte skulle krävas för trådsändningar av ljudradioprogram och televisionsprogram, om programmen inte kunde tas emot direkt av allmänheten i bostäder. Inte heller skulle tillstånd krävas för trådsändningar innehållande enbart stillbilder utan ljud. De nya elektroniska medierna skulle härigenom falla utanför radiolagens etableringsregler. Etersänd text-TV skulle alltså vara tillståndspliktig.

Radorättsutredningens förslag ledde emellertid inte till lagstiftning. I stället överlämnades betänkandet och remissyttrandena till massmediekommittén.

Ett annat betänkande som jämte remissvaren överlämnades till massmediekommittén var *informationsteknologiutredningens slutbetänkande* (SOU 1981:45) Nya medier – Text-TV, teledata. I enlighet med sina direktiv avgränsade utredningen förslagen till att gälla medier med ett informationsinnehåll som var avsett att tas emot direkt av allmänheten. Användning inom företag och organisationer lämnades utanför.

Utredningen knöt an till den av radiorättsutredningen föreslagna terminologin. Text-TV skulle under den då löpande avtalsperioden för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen, dvs. till utgången av juni 1986, falla under samma regler som företagens övriga rundradioverksamhet. Med framställning i videotex menades text och stillbilder som befordras för mottagning över telenät utan samband med ljud. Genom termen *telenät* avsåg man att utesluta bilder som sänds via bredbandsnät. Utredningen föreslog vidare att det skulle stå var och en fritt att etablera videotexverksamhet och att en särskild ansvarighetslag skulle införas med TF:s regler om periodiska skrifter som förebild.

Riksdagen beslöt med anledning av 1982 års budgetproposition att verksamheten med text-TV under den då aktuella avtalsperioden skulle bedrivas av programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen.

6.2 Massmediekommittén

Massmediekommittén hade i uppdrag att bl.a. utreda hur radiolagstiftningen borde avgränsas i förhållande till nya elektroniska kommunikationssystem, vilka också kan användas för annat än massmedieändamål. I sitt betänkande (SOU 1984:65) *Via satellit och kabel* anslöt sig massmediekommittén till radiorättsutredningens och informationsteknologiutredningens förslag. För att göra regleringen oberoende av dagens teknik och språkbruk föreslogs samma regler gälla varje form av teknisk och organisatorisk lösning för databehandling och datakommunikation, som är avsedd att göra information i datorbaserade register tillgänglig för allmänheten.

Kommittén föreslog att det inte skulle krävas tillstånd för att sända radioprogram i rundradiosändning från trådsändare, om programmen inte kan tas emot i bostäder. "Stillbilder utan ljud" skulle inte räknas som radioprogram när det är fråga om innehållet i en trådsändning. Detta skulle innebära etableringsfrihet för teledata i enlighet med informationsteknologiutredningens förslag. Några rättsliga restriktioner för reklam föreslogs inte. Kommittén hänvisade till att det inom bransch-

organisationen Videotextföreningen i Sverige hade utarbetats etiska regler som bl.a. innebär att förekommande reklam endast skall kunna sökas upp särskilt. Kommittén delade informationsteknologiutredningens uppfattning att regler om ensamansvar borde införas, men ansåg till skillnad från utredningen att systemet borde vara frivilligt.

Kommittén ville också skilja mellan etersänd och trådsänd text-TV. Etersänd text-TV som är avsedd att tas emot av allmänheten skulle omfattas av den radorättsliga regleringen. För s.k. radiotext föreslogs samma regler.

Programtextning på svenska och andra text-TV-sändningar via kabel som kompletterar de vanliga kabelsända TV-programmen skulle enligt kommittén falla under reglerna för dessa. Fristående eller egentlig text-TV via kabel föreslogs däremot följa reglerna för teledata. Detsamma föreslogs för kabelsänd radiotext. I fråga om s.k. kabeltext föreslog kommittén att reglerna för lokala sändningar i kabelnät, s.k. egensändningar, skall gälla. Det innebär bl.a. att det inte skulle vara tillåtet med reklam.

7 Frågan om reglering i grundlag av yttrandefriheten i bl.a. radio, TV och de nya medierna

7.1 Yttrandefrihetsutredningens huvudbetänkande

Frågan om att grundlagsskydda yttrandefriheten i film, radio och TV har varit aktuell ända sedan början av 1970-talet. Nu gäller diskussionen mer konkret om en grundlagsreglering för andra medier än tryckta skrifter kan ske på grundval av ett förslag som yttrandefrihetsutredningen lade fram i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten. Förslaget går ut på att det skall införas en särskild yttrandefrihetsgrundlag (YGL) vid sidan av TF.

Den föreslagna YGL avser yttranden som görs offentliga i vissa av grundlagen angivna uttrycksformer, nämligen program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sådana sceniska framställningar och utställningar som har en utgivare.

YGL bygger på de bärande principerna i TF. Utredningen föreslår såvitt gäller trådsändningar att varje svensk medborgare eller svensk juridisk person gentemot det allmänna skall ha rätt att bedriva verksamhet för "sändning till allmänheten av ljud, bilder eller text genom tråd" (1 kap. 4 § första stycket 2. YGL). Förslaget går således ut på en principiell sändningsfrihet för var och en. De ökade sändningsmöjligheterna på tråd medger att principen om sändningsfrihet gentemot det allmänna kan tillämpas, menar utredningen. Ordningsregler kan enligt utredningen tillkomma med stöd av 2 kap. 13 § tredje stycket RF. För två i YGL angivna ändamål är det enligt utredningen nödvändigt att öppna

för begränsningar i den föreslagna sändningsfriheten. Den ena tar sikte på Sveriges Radio-koncernens public service-funktion och avser att "främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser" (1 kap. 4 § andra stycket 1. YGL). Det andra ändamålet skall möjliggöra ingripanden mot våldsförställningar eller pornografiska skildringar (1 kap. 4 § andra stycket 2. YGL).

Program i eter- och trådsändningar är offentliga när sändning till allmänheten ägt rum. Med program i eter- eller trådsändning menas innehåll i varje sådan sändning av ljud, bild eller text om sändningen är avsedd för allmänheten. Terminologin överensstämmer inte med radiolagens. Yttrandefrihetsutredningen menar att en sådan överensstämmelse inte är nödvändig, eftersom grundlagen har ett annat syfte än radiolagen. Grundlagen skall värna medborgarnas rätt att yttra sig fritt till allmänheten medan radiolagens primära uppgift är att skapa ordning och reda i radiotrafiken (s. 293).

Yttrandefrihetsutredningen har också lagt fram förslag om det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för programinnehåll.

Beträffande ansvarsfrågan framför utredningen att ingen särskild reglering krävs från yttrandefrihetsrättslig synpunkt för de delar av användningsområdena som rör internkommunikation inom företag, institutioner o.d. samt meddelande mellan en enskild och ett allmänt organ eller ett företag. Det handlar i dessa fall inte om yttranden som riktar sig till allmänheten, dvs. offentliga framställningar. Yttrandefrihetsutredningens bedömning att regler om ensamansvar efter förebild av TF kan införas för videotex sammanfaller med informationsteknologiutredningens. Skillnaden är att yttrandefrihetsutredningen föreslår grundlagsreglering.

Ensamansvaret föreslås utformat som ett utgivaransvar. Det skall enligt yttrandefrihetsutredningen åligga ägaren av varje databas, som står öppen för allmänheten, att utse en utgivare som ansvarar för eventuella brottsliga yttranden. På samma sätt som gäller i fråga om periodiska skrifter bör ansvaret i andra hand bäras av den som driver verksamheten. För att bereda utrymme för den ordning som nu gäller för

Sveriges Radio-koncernen föreslår utredningen att reglerna för radio och TV bör utformas så att ansvaret kan avse enskilda program och att något ensamansvar inte behöver gälla direktsända program. Utredningen menar dock att beträffande videotex kan den överförda informationen normalt inte ha en sådan utformning att en uppdelning av ansvarigheten lämpligen kan göras.

Genom att ensamansvar gäller för framställningar i videotex kan principerna om ansvarsfrihet för meddelare samt rätt för meddelare och upphovsmän till anonymitet göras tillämpliga. Utredningens förslag baseras på föreställningen att framställningar i videotex kan bli av den arten att de har betydelse för åsiktsbildningen och upplysningen i samhället. Förutsättningarna är dock inte helt klara enligt yttrandefrihetsutredningens mening.

7.2 Regeringens till lagrådet remitterade förslag 1986

Yttrandefrihetsutredningens betänkande lades till grund för ett grundlagsförslag, som regeringen i november 1986 överlämnade till lagrådet för yttrande. Utredningens förslag till YGL fick i lagrådsremissen en annan utformning (prop. 1986/87:151). I stället för en särskild YGL vid sidan om TF skulle TF i en andra avdelning innehålla grundlagsreglerna för andra medier, dvs. radio och TV samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Videotex lämnades utanför grundlagsregleringen med motiveringen att osäkerheten om hur mediet kommer att användas i framtiden är så stor att man nu inte i grundlag bör låsa fast något ansvarssystem samt att mediet f.n. knappast har någon betydelse från informationsfrihets- och opinionsbildningssynpunkt (prop. s. 84).

Enligt lagrådsremissens lagförslag skulle varje svensk medborgare vara, med de begränsningar som följde av TF, gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att yttra sig i offentliga framställningar genom eter- och trådsändningar och i form av filmer och ljudupptagningar som sprids på annat sätt. Med offentlig framställning avsågs bl.a. en framställning som har sänts som ett program i eter- eller trådsändning. Med program avsågs innehållet i en sådan eter- eller trådsändning av ljud

eller bilder som riktas till allmänheten och som är avsedd att tas emot av denna med tekniska hjälpmedel.

I propositionen lades fram endast vissa delar av de till lagrådet remitterade förslagen. Det förslag till en ny andra avdelning till TF som lades fram i lagrådsremissen återfinns inte i propositionen. Det kan ändå vara intressant att studera begreppsbildningen i lagrådsremissen (prop. s. 163 f).

Genom uttrycket program i eter- och trådsändningar ville departementschefen fastlägga för det första att allt innehåll i en sändning omfattas av grundlagens skydd, dvs. även s.k. enkla meddelanden, som enligt den nu gällande radiolagstiftningen till största delen faller utanför skyddsreglerna. Med etersändning avses det som i radiolagen benämns radiosändning. Med trådsändning menas detsamma som i radiolagen.

Vidare framgår att grundlagsskyddet för program avser endast sådana sändningar som riktas till allmänheten och som är avsedda att tas emot av denna med tekniska hjälpmedel. Genom denna beskrivning skulle de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet särskiljas från andra på två sätt.

För det första skall sändningarna riktas till allmänheten. Därmed menas att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det är den som sänder som svarar för den huvudsakliga aktiviteten. Mottagaren varken kan eller behöver påverka sändningen. Hans medverkan begränsas till att koppla på mottagarapparaten och välja kanal.

Spridning genom sändningar från databaser genom videotex skiljer sig härifrån genom att den som önskar ta del av sändningen själv tar kontakt med sändaren och begär en viss information. Han har på så sätt en möjlighet att påverka sändningen genom att välja bland olika meddelanden som samtidigt är tillgängliga för honom hos samma källa. Det kan inte sägas att en sändning som på detta sätt styrs av mottagaren riktas till allmänheten på samma sätt som en rundradiosändning. Den faller därför utanför grundlagens tillämpningsområde.

Det andra kännetecknet på sändningar som skulle omfattas av grundlagsskyddet är att de är avsedda att tas emot av allmänheten med tekniska hjälpmedel. Härigenom särskiljs de skyddade sändningarna från andra som också kan begagna eter- eller trådsändningsteknik men inte har sådan karaktär av massmedium att de behöver skyddas av ett detaljerat grundlagssystem med utgivaransvar. Här åsyftas t.ex. användning av högtalaranläggning på estrader och idrottsarenor och användning av TV-monitorer för att en estraddebatt eller ett scenframträdande skall kunna följas av en publik också utanför det rum där framträdandet äger rum. I sådana sammanhang kan tekniken för eter- och trådsändningar komma till användning utan att mottagaren själv behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta vad som sänds.

Resultatet av gränsdragningen blev att videotex föll utanför grundlagens skyddssystem eftersom den användningen ansågs så olik de typiska rundradiosändningarna när det gäller mottagarens medverkan. Detta ansågs också gälla egentlig text-TV. Text-TV, som ett komplement till vanlig TV, skulle dock omfattas av grundlagsskyddet.

7.3 Propositionen och 1987/88 års riksmötes beslut

Som nyss nämnts omfattade propositionen endast vissa delar av de till lagrådet remitterade förslagen. Propositionen behandlades i konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:36.

I betänkandet tar utskottet upp frågan om ett vidgat grundlagsskydd för andra medier än det tryckta ordet mot bakgrund av de förslag som YFU lade fram. Ett enigt utskott anser det angeläget att det omfattande utredningsarbete som under lång tid nedlagts på detta område leder till grundlagsreglering. Enligt utskottet bör således ett fortsatt beredningsarbete komma till stånd. Med tanke på frågans betydelse och det angelägna i att uppnå en politisk enighet anser utskottet att beredningsarbetet skall ske under parlamentarisk medverkan av representanter för de politiska partierna i riksdagen. Enligt utskottets mening

bör beredningsarbetet inriktas mot en lösning i enlighet med principerna i yttrandefrihetsutredningens förslag, dvs. en särskild grundlag för de aktuella medierna.

Våren 1988 fattade riksdagen beslut i enlighet med betänkandet. Beredningsarbetet inleddes under hösten 1988.

8 Direktiven för mitt utredningsarbete

För radiolagsutredningens arbete har direktiv meddelats den 15 maj 1985 (dir. 1985:21).

I direktiven redogörs för massmediekommitténs förslag vad gäller tillståndspliktig och icke tillståndspliktig sändningsverksamhet i kabelnät (se avsnitt 6.2). Kommitténs förslag att stillbilder utan ljud skulle få sändas fritt innebär att inte bara videotex och egentlig text-TV med uppsökningsbara informationssidor utan också s.k. kabeltext skulle falla utanför området för vilket programregler för lokala sändningar av ljudradio- och TV-program gäller. Ett förbud mot kommersiell reklam skulle då svårigen kunna upprätthållas i något av medierna.

Massmediekommitténs intentioner godtas beträffande videotex och egentlig text-TV. Kabeltext bör dock enligt direktiven följa samma regler som andra rundradiosändningar. Det är alltså nödvändigt att de regler som skall gälla för videotex och egentlig text-TV kan avgränsas från reglerna om kabeltext.

9 Överväganden och förslag

9.1 Vidgad etableringsfrihet för de nya medierna

9.1.1 Inledning

Mitt uppdrag enligt direktiven är att avgränsa radiolagens tillståndskrav så att vissa nya medier såsom videotex och text-TV inte längre skall omfattas av detta. För viss kabeltext skall däremot även i fortsättningen krävas tillstånd. Man kan uttrycka detta så att radiolagens tillståndskrav endast skall omfatta det som ursprungligen var tänkt, nämligen vad man i dagligt tal menar med ljudradio och television. I och för sig kan man söka definiera vad som är ljudradio och television. I detta sammanhang är det lämpligare att söka uppnå det önskade resultatet genom att definiera videotex och text-TV och undanta dessa verksamheter från radiolagens tillståndsplikt. Avsnitten om tidigare utredningsförslag visar med stor tydlighet vilka lagtekniska svårigheter detta medför. Framför allt beror det på att den tekniska utvecklingen på kort tid fått lagförslagen att framstå som föråldrade.

9.1.2 Definitionssvårigheter

Definitioner av de nya medierna kan sökas med utgångspunkt i särdrag som informationens ursprung eller sättet att framställa, lagra, överföra eller presentera den. Informationens innehåll eller mottagarkretsen kan också tänkas vara användbara kriterier.

Rättsliga beskrivningar av medier använder sällan eller aldrig framställningssättet som särskiljande kriterium. Tryckfrihetsförordningen (TF) gör det dock. Tryckt skrift är vad som "framställs i tryckpress". På grund av den tekniska utvecklingen har det som stencilerats eller framställts med liknande tekniskt förfarande numera fått jämföras med tryckt skrift.

I övrigt används vanligen andra kännetecken när det gäller att rättsligen beskriva ett medium. I 2 § pliktexemplarslagen (1978:487) avses med fonogram anordning, på vilken uteslutande upptagits ljud och vars innehåll kan avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Med videogram avses anordning, på vilken finns upptagning avsedd att återges i form av rörliga bilder, med eller utan ljud, genom teknik, som i något skede utnyttjar elektriska signaler. För dessa definitioner är det således irrelevant hur upptagningen, som ändå måste ha gjorts, gått till. Definitionerna får i stället sitt innehåll av vad som återges och hur det återges. Det gäller ljud och rörliga bilder som återges med tekniska hjälpmedel.

När det gäller framställningssättet verkar det som om text-TV, videotex och kabeltext i första hand får sin särprägel genom datorlagringen. Detsamma kan sägas om flera andra nya medier. Datortekniken sprider sig emellertid till fler och fler områden. Den möjliggör tekniska tillämpningar av elektronik i nu knappast förutsebar omfattning. Det som i dag inte datorlagras kan i framtiden komma att lagras på det sättet. Datatekniken har emellertid inte bara med framställningssättet att göra. Den kan förekomma i alla led mellan sändare och mottagare. Datorlagring eller användning av datateknik kan därför knappast ensamt vara ett avgörande särdrag hos text-TV, videotex och kabeltext. Dessutom finns det eller kommer det att finnas nya medier som inte alls använder sig av datorteknik och för vilka det bör gälla etableringsfrihet.

Utvecklingen av överföringstekniken har lett till att distributionssätten används omväxlande eller i förening med varandra. Såväl eter som tråd används. När det som överförs fått digital form och växlarna styrs av elektronik utvecklas möjligheterna att använda trådar med olika

kapacitet. För trådöverföringar kan således inte heller bandbredden åberopas som en särskiljande faktor. Ingen överföringsteknik framstår längre som särskilt kännetecknande för ett visst medium.

Det är inte heller möjligt att skilja de olika medierna åt med ledning av om telefon, radio- och TV-mottagare eller olika dataterminaler används vid mottagningen.

Mottagningsättet hänger intimt samman med vad som återges. Den digitala tekniken medger att informationen återges på valfritt sätt som ljud, text, stillbild eller rörliga bilder. Videotex-meddelanden kan t.ex. återges på bildskärm eller papper. De kan vidarebefordras till en ordbehandlingsmaskin eller annan dator för senare återgivning på olika sätt. Det är alltså knappast möjligt att skilja medierna åt genom att anknyta till mottagningsättet.

9.1.3 **Möjligheten att individuellt efterfråga informationen och nödvändigheten att lagra den är särskiljande tecken**

Bland alla de medier som i dag kan omfattas av radiolagens krav på tillstånd kan man finna två typer som skiljer sig från varandra. Skillnaden hänför sig till den mottagandes möjligheter att påverka vad sändaren sprider. I den ena typen riktar sig den mottagandes aktiviteter direkt till sändaren medan de i den andra riktar sig till en mottagare eller lagringsplats mellan den mottagande och sändaren. Typiska tillämpningar i videotextform är exempel på den första och vanligt ljudradio och TV samt text-TV på den andra.

När det gäller den första typen har användaren ofta ett stort inflytande över vad som överförs. Han har möjlighet att direkt påverka överföringen genom att välja bland olika information som samtidigt är tillgänglig för honom hos samma källa. Även om all den information som finns lagrad hos sändaren är tillgänglig för i stort sett alla som abonnerar på tjänsten, är det endast den individuellt efterfrågade informationen som

överförs till den mottagande. Den särskiljande faktorn är möjligheten att kommunicera direkt med sändaren och styra vad som sänds.

I den andra typen av sändningar riktas sändningen antingen till någon bestämd person, till en grupp eller till vem som helst som önskar ta emot den, utan någon särskild begäran från den mottagande. I detta skede är det sändaren som står för den huvudsakliga aktiviteten. Så långt varken kan eller behöver mottagaren påverka sändningen.

I samband med mottagningen av de överföringar som sker på initiativ av sändaren kan man urskilja två mottagningsätt. I det ena fallet begränsas den mottagandes medverkan till att slå på mottagarapparaten och eventuellt välja rätt kanal. Vanliga ljudradio- och televisionssändningar, vare sig det är fråga om eter- eller trådsändningar är exempel på detta. Hit hör också de textsidor som sänds i vanlig TV-form, s.k. kabeltext.

I andra fall kännetecknas överföringarna av att de måste lagras i samband med mottagningen och behandlas på något sätt för att den mottagande skall kunna tillägna sig informationen. När överföringarna måste lagras inträder möjligheten för den mottagande att själv avgöra om och i så fall när lagringen skall upphöra. Vidare inträder ofta möjligheten att bland det som finns lagrat välja önskad information.

Det finns skäl att poängtera att det andra fallet endast omfattar överföringar där det är absolut *nödvändigt* att överföringen lagras och behandlas. Vanliga ljudradio- och televisionssändningar hör inte dit. Även om det är vanligt förekommande, att sändningarna med hjälp av bandspelare lagras för senare återgivning, är lagring i samband med mottagning inte absolut *nödvändigt* för att allmänheten skall kunna ta del av sändningarna.

Det finns sändningssystem där de vanliga ljudradio- och televisionsprogrammen omvandlas till digital form och där de signaler som hör till olika program sänds med viss förskjutning i tiden. I kommande satellit-TV-system sänds bildens svart-vita innehåll, övriga färger och ljudet tidsmässigt efter varandra. Mottagarutrustningen måste då innehålla

komponenter som återskapar den information som är avsedd att förmedlas i analog form och tidsmässigt förskjuta olika delar till rätt tid. Denna omvandling tar naturligtvis viss tid och kan innebära en viss fördröjning mellan mottagning och återgivning. Fördröjningen beror på den teknik som krävs för återgivningen och upplevs inte av tittaren/lyssnaren. Jag anser därför att man inte heller i detta fall kan tala om lagring.

Sammanfattningsvis kan man säga att kännetecknande för vissa av de nya medier som jag har att behandla är möjligheten att efterfråga information individuellt och för andra nödvändigheten att lagra informationen i samband med mottagningen.

När man skall indela de nya medierna efter dessa kännetecken visar det sig att alla har något av dem medan vissa har båda. Vanlig ljudradio, TV och kabeltext har ingetdera.

Videotex har både möjligheten att efterfråga individuellt och nödvändigheten att lagra. När det gäller telefaxöverföringar, text-TV:s båda former, egentlig text-TV och programtextningen eller programinformationen, liksom sändningar enligt RAPS/RATS-metoden är det nödvändigheten av lagring som är det mest framträdande.

Denna flyktiga genomgång tyder på att nödvändigheten av lagring i samband med mottagning skulle kunna räcka som kännetecken för att kunna urskilja de medier som enligt direktiven skall undantas från tillståndsplikten. Det är emellertid möjligt att överföra individuellt efterfrågad information i sådan takt att den mottagande kan tillgodogöra sig den i s.k. realtid, dvs. utan lagring likt vanliga ljudradio- och televisionsprogram. För att även sådana system skall kunna undantas från tillståndsplikten måste även möjligheten att efterfråga information individuellt användas som kriterium. Ytterligare ett skäl är att de medier som har denna egenskap skiljer sig från vanlig ljudradio och television på ett särskilt tydligt sätt.

Jag är medveten om att det finns nackdelar med metoden att i lagtext använda ett så tekniskt begrepp som lagring, eftersom den tekniska och

ekonomiska utvecklingen sker snabbt. Med de förutsättningar för mitt arbete som jag nu haft, dvs. med den nu gällande radiolagen som grund, har jag emellertid inte sett någon annan möjlighet än att använda tekniska begrepp.

9.1.4 Hur skall en bestämmelse om utvidgad etableringsfrihet formuleras

Med användande av de kriterier som angetts ovan skulle det vara möjligt att formulera en bestämmelse om undantag från tillståndsplikten i 5 § radiolagen.

Eftersom det krävs tillstånd för rätt att sända "radioprogram" i rundradiosändning resp. trådsändning till fler än 100 bostäder, ligger det nära till hands att anse, att begreppet radioprogram bör användas också när tillståndsplikten inskränks. Jag vill emellertid inte göra detta.

Radiolagens definition av begreppet radioprogram, nämligen i huvudsak annat än enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter e.d., tillkom mot en helt annan bakgrund än dagens. Det är numera föråldrat och inte särskilt klargörande. Ordet förknippas inte heller med den verksamhet som bedrivs i de nya medier som behandlas här, exempelvis videotext eller text-TV. Den fortsatta översynen av radiolagen, som mitt uppdrag omfattar, kan mycket väl resultera i att innehållet i begreppet radioprogram ändras eller att begreppet utmönstras. Man kan därför med goda skäl ifrågasätta om man skall bygga upp en undantagsbestämmelse med hjälp av detta begrepp.

Jag anser det inte heller nödvändigt att i detta sammanhang använda begreppen radio- och trådsändning.

Jag har i stället sökt efter ett ord som leder tankarna rätt och funnit att dataöverföring är det ord som bäst lämpar sig för en undantagsbestämmelse. Ordet återfinns i Dataordboken som ges ut av standardiseringskommissionen i Sverige (SIS). 1984 års utgåva, liksom tidigare utgåvor, baseras till stor del på det terminologiska arbetet inom den inter-

nationella standardiseringsorganisationen (ISO). 1984 års utgåva av Dataordboken är helt igenom svensk standard (SS 011601). Den har alltså genomgått gängse granskningsprocedur.

Dataöverföring betyder enligt ordboken överföring av data från en plats till en annan med hjälp av teleteknisk utrustning. Med data avses inte bara sådant som behandlas i datamaskiner. Det omfattar varje representation av fakta, begrepp eller instruktioner som kan tolkas eller bearbetas vare sig den är databaslagrad eller ej. Ett annat ord för data skulle således kunna vara information. Vid läsning av ordet torde man ändå i första hand associera till datorer. Härmed är mycket vunnet. Den information som sprids genom de nya medierna är ju oftast lagrad i datorer.

En bestämmelse om undantag från tillståndsplikten skulle alltså kunna formuleras så att dataöverföringar som har efterfrågats individuellt och sådana dataöverföringar som måste lagras i samband med mottagningen för att den mottagande skall kunna tillgodogöra sig informationen inte kräver tillstånd.

En sådan regel är enligt min mening så omfattande att den i vart fall för överskådlig tid kan hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen men samtidigt så tydlig att man kan förutse resultatet av dess tillämpning.

Reglerna om tillståndsplikten återfinns i 5 § RL. Undantagsbestämelsen bör placeras där som ett tredje stycke. Tillståndsplikten i radiolagen ligger till grund även för tillståndsplikten i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar, närradiolagen (1982:459) och lagen (1981:508) om radiotidningar. Om den föreslagna ändringen av radiolagen genomförs försvinner tillståndsplikten för sådana dataöverföringar automatiskt i de andra lagarna. För tydlighetens skull bör de dock innehålla en upplysning härom.

9.1.5 Tänkbara följder av den föreslagna regeln

Det kan naturligtvis framföras synpunkter beträffande följderna av den föreslagna regeln, främst beträffande lagringskriteriet. Det torde inte medföra några större tekniska svårigheter för den som vill undvika radiolagens tillståndsplikt och programregler att arrangera sina sändningar så att en viss lagring blir nödvändig innan innehållet blir tillgängligt. Sändningarna kan t.ex. ha en hög krypteringsgrad eller ske med hög hastighet. Det skulle teoretiskt kunna uppstå företag som sänder radioprogram liknande Sveriges Radio-koncernens och som därmed konkurrerar om publiken utan att behöva ta hänsyn till t.ex. reklamförbudet eller övriga krav på innehållet som gäller för Sveriges Radio-koncernen. Eftersom direktiven för mitt utredningsuppdrag efterlyser en utvidgad etableringsfrihet kan sådana företeelser inte anses strida mot dessa. Om effekten likväl betraktas som en risk är den enligt min mening så liten att den kan accepteras. Jag anser nämligen att sådana företeelser, även om de rent tekniskt är lätta att arrangera, av andra orsaker kommer att bli relativt få.

För det första blir sändarutrustningen komplicerad och därmed dyrbar. För det andra förutsätter spridning via etern tillgång till frekvensutrymme och detta är begränsat. För det tredje krävs en komplicerad och därmed dyrbar mottagarutrustning. Slutsatsen måste bli att det inom överskådlig tid inte kommer att uppstå företag som med hjälp av den föreslagna undantagsregeln kommer att sprida radioprogram till den stora allmänheten i former som liknar Sveriges Radio-koncernens sändningar. Däremot är det möjligt att betal-TV-liknande sändningar kommer till stånd. Videogram kan t.ex. distribueras nattetid via radiosändare. Enligt min mening bör sådan överföring kunna ske utan särskilt tillstånd på samma sätt som det är fritt att hyra videofilmer i en videobutik. Med tanke på de motverkande regler som finns kan det inte förekomma mer underhållningsvåld, pornografi eller rasistiska inslag i de nya medierna än i de hyrda videofilmerna.

Etableringsfriheten har också andra effekter. Det är självklart att den kan påverka befintliga mediers möjligheter att verka. Det medium som berörs mest torde vara dagspressen.

Jag tror knappast att den utökade etableringsfriheten kommer att innebära några risker för dagspressen. De nya medierna kommer för överskådlig tid inte att kunna ersätta pappersbundna dagstidningar. De begränsade formaten och de bristande grafiska uttrycksmöjligheterna gör de nya medierna mindre lämpliga för bakgrundsmaterial och utförliga kommentarer.

Däremot kan de nya medierna utgöra ett komplement eller hjälpmedel och öppna nya möjligheter för pressen att uttrycka sig. Pressen bör inte, lika litet som andra medier, vara bunden till en traditionell teknik. De som i dag utnyttjar den nya tekniken och som har de största erfarenheterna visar sig också vara just tidningsföretag.

En annan fråga är om reklam i de nya medierna kan påverka dagspressens ekonomiska förhållanden. Den är ju i stor utsträckning beroende av annonsintäkter. De erfarenheter som gjorts i Frankrike med Minitel tyder emellertid på att de nya medierna inte i särskilt stor utsträckning används för reklam. Reklamen får för liten spridning eftersom användaren själv bestämmer om han skall ta del av den. De medier som enligt mitt förslag blir befriade från tillståndsplikt ger användarna sådana möjligheter. Dessutom är den teknik som kommer till användning relativt dyr. Etableringsfriheten kan därför inte utgöra något större hot mot dagspressens annonsintäkter. Hotet från de nya medierna måste också sättas i relation till den konkurrens om annonsintäkterna som TV-sändningar från satellit innebär.

9.2 Rättsläget om man endast utvidgar etableringsfriheten för de nya medierna

Innebörden av mitt förslag är att videotex, text-TV och vissa andra företeelser inte längre kommer att omfattas av radiolagens krav på tillstånd för rundradiosändning och av lagens regler i fråga om innehåll m.m.

Den utvidgade etableringsfriheten medför för det första att det straffhot som enligt nuvarande regler kan åvila viss verksamhet, exempelvis videotex, undanröjs.

Följden av förslaget är inte att det inte kommer att finnas några regler alls för verksamhet i de medier som undantas från tillståndsplikt. De medier som kommer att få begagnas fritt kommer givetvis att även i fortsättningen omfattas av regeringsformens allmänna skydd mot begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten (2 kap. 12 och 13 §§).

Radiolagens censurförbud (8 § RL) omfattar alla radiosändningar och även sådana trådsändningar som inte består i offentlig förevisning av filmer och videogram, oavsett om de är tillståndspliktiga eller ej. Censurförbudet kommer alltså att även i fortsättningen gälla de överföringar som föreslås undantagna från tillståndsplikten. Detsamma gäller bestämmelserna i 2 § radiolagen om tillstånd för innehav eller användning av radiosändare och i 3 a § radiolagen om avlyssning.

De regler som rent allmänt begränsar innehållet i olika yttranden blir fortsatt tillämpliga. Exempelvis kommer de marknadsrättsliga reglerna för reklam att vara giltiga även för dessa medier. Brottsbalkens regler om olaga våldsskildring kommer att gälla, liksom även regler om förtal, bedrägeri m.m. om resp. brott begås med hjälp av dessa medier (se avsnitt 3.6).

Med verksamhet som i dag bedrivs med stöd av tillstånd följer särskilda regler för innehållet och särskilt yttrandefrihetsrättsligt skydd. Med TF som förebild innehåller radioansvarighetslagen (RAL) en särskild brottskatalog, regler om ensamansvar, meddelarfrihet, rätt till anonymitet för medverkande samt särskilda processregler. Efter mönster av RAL finns det motsvarande bestämmelser i de författningar som reglerar yttrandefriheten i närradion, radiotidningar och lokala kabelsändningar, nämligen 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.

Den utvidgade etableringsfriheten kan medföra att reglerna för innehållet och det yttrandefrihetsrättsliga skyddet inte längre blir tillämpliga. De särskilda reglerna är nämligen i regel knutna till förekomsten av tillstånd för sändningarna. Så är fallet med sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt radiolagen (1966:755), lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar och närradiolagen (1982:460). Däremot är det yttrandefrihetsrättsliga skydd som ges i lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar inte knutet till tillstånd enligt lagen (1981:508) om radiotidningar. Skyddet är i stället knutet till begreppet radiotidningar, som inte är reserverat för tillståndspliktiga sändningar (se prop. 1985/86:109 s. 32 f).

Etableringsfriheten påverkar således rättsläget endast inom områdena för allmänradion och allmän televisionen samt närradion och de lokala kabelsändningarna. När man bedömer effekterna är det framför allt Sveriges Radio-koncernen med dess text-TV-sändningar som träder i förgrunden. I övrigt torde det förekomma dataöverföringar, som blir etableringsfria med den föreslagna regeln, i någon större utsträckning endast inom området för lokala kabelsändningar.

Om man endast inskränkte tillståndskravet skulle det för Sveriges Radio-koncernen innebära att Sveriges Television i fortsättningen kan sända text-TV utan att behöva följa kraven på opartiskhet och saklighet. Man skulle också kunna sända reklammeddelanden. Samtidigt skulle text-TV-verksamheten inte längre skyddas av reglerna i RAL.

I de följande avsnitten bedömer jag om det är nödvändigt och möjligt att utvidga tillämpningsområdet för de regler som gäller för Sveriges Radio-koncernens sändningar och om det behövs yttrandefrihetsrättsligt skydd för information som sprids av andra än programföretagen i koncernen.

9.3 Inga ändringar i sak för programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen

9.3.1 Utvidgat tillämpningsområde för radioansvarighetslagen

Även om RAL inte har karaktär av grundlag utgör den ett skydd för de sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 5 § radiolagen.

Som framgått tidigare är det endast programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen som har sändningsrätt med stöd av 5 § radiolagen och som därmed omfattas av RAL:s skydd.

Det måste vara av stor betydelse att det skydd som RAL nu ger inte sätts ur spel när vissa uttrycksformer undantas från tillståndskravet. Det är olyckligt om ingripanden som enligt RAL är otillåtna i fråga om tillståndspliktig verksamhet skall kunna ske när samma innehåll sprids genom fria sändningar av ett programföretag. Detta gäller särskilt de överföringar i form av text-TV som Sveriges Television Aktiebolag (SVT) ombesörjer. Enligt avtalet mellan staten och SVT den 26 juni 1986 har SVT förutom skyldighet att sända televisionsprogram i rikssändningar och regionala sändningar även skyldighet att sända text-TV. Det kan inte vara rimligt att ett programföretag som ålagts sådan skyldighet skall berövas det skydd för yttrandefriheten som RAL innebär. Den som lämnar upplysningar till SVT skall ha samma rätt till anonymitet när upplysningarna sprids vidare genom text-TV som när de sprids genom andra rundradiosändningar. Meddelaren måste kunna lita på att han har samma skydd oavsett hur spridningen går till. I annat fall kommer det nyhetsflöde som meddelarfriheten skall säkra att minska.

RAL:s tillämpningsområde bör därför utvidgas till att omfatta programföretagens verksamhet av detta slag. Regeln bör utformas så att den omfattar programföretagens alla typer av dataöverföringar som omfattas av mitt förslag till etableringsfrihet och alltså inte bara text-TV-sändningar, som SVT enligt avtal är skyldigt att sända. Skälet till

detta är dels att omfattningen av en lagregel inte bör avgöras genom ett avtal och dels att det kan vara vanskligt att i en lagtext på ett korrekt sätt definiera begreppet text-TV. Enligt vad jag inhämtat från programföretagen kommer dessa inom överskådlig tid emellertid inte att ägna sig åt annan programverksamhet som kan omfattas av den föreslagna regeln än text-TV.

En del av dataöverföringarna torde emellertid avse företagets interna angelägenheter. Det vore orimligt om RAL skulle vara tillämplig på dessa. Tillämpligheten av RAL på programföretagens dataöverföringar måste därför begränsas på något sätt. Här uppstår återigen gränsdragningsproblem. Jag kan inte finna ett bättre sätt än att begränsa tillämpligheten till de överföringar som är tillgängliga för allmänheten.

Jag föreslår således att RAL kompletteras med en regel som innebär att lagen också gäller yttrandefriheten i ett programföretags dataöverföringar som är tillgängliga för allmänheten. Mitt utredningsuppdrag omfattar visserligen inte ansvarighetslagstiftningen men jag vill ändå lägga fram detta förslag på grund av dess nära samband med den utvidgade etableringsfriheten.

Som framgått av avsnitt 3.4.4 är reglerna om ansvarigheten i RAL nära förknippade med skyldigheten att bevara och dokumentera den information som lämnas. Skyldigheten är enligt 1 § förordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen (1966:756) knuten till tillståndsplikten enligt 5 § radiolagen. Förordningen bör därför ändras så att den även omfattar programföretagens dataöverföringar till allmänheten.

9.3.2 Utvidgat tillämpningsområde för programreglerna

Som framgått av avsnitt 3.6 finns det en hel del bestämmelser som sätter gränser för vad som får yttras i dataöverföringar, oavsett om det krävs tillstånd eller ej för verksamheten. Etableringsfriheten medför härvidlag inga förändringar.

Frågan är om det i övrigt bör finnas särskilda bestämmelser som reglerar innehållet i dataöverföringar som Sveriges Radio-koncernen bedriver.

Enligt min mening är det en närmast självklar princip att programföretagens programregler bör vara oberoende av den teknik som används i sändningsverksamheten. Det är inte rimligt att ett programföretag skall ha möjlighet att syssla med dataöverföringar som riktar sig till allmänheten utan att samma programregler skall gälla som för sändningar av vanliga ljudradio- eller televisionsprogram. Om exempelvis kraven på opartiskhet och saklighet bara gällde för dessa program skulle allmänhetens förtroende för programföretaget som ett företag i allmänhetens tjänst kunna minska. Publiken måste kunna betrakta företagets samlade sändningsverksamhet som en helhet.

Det enklaste sättet att lösa frågan om tillämpliga programregler för ett programföretags dataöverföringar skulle utan tvivel vara att regeringen och företaget slöt ett avtal om saken.

Frågan om att genom avtal binda programföretag att i en fri sändningsverksamhet iakttä programregler av typen opartiskhet och saklighet har jag tidigare behandlat i delbetänkandet (Ds U 1987:2) Försöksverksamhet med nordisk TV från rymden, rättsliga frågor (s. 122-123). Jag kom i det sammanhanget fram till att en ren avtalslösning utan lagstöd inte är någon framkomlig väg.

Vad som talar mot en sådan åtgärd är främst RF:s bestämmelser om yttrandefriheten och informationsfriheten. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.2 krävs det i princip lagform för begränsningar i dessa friheter (2 kap. 12 §).

I och för sig betyder denna reglering visserligen inte, att staten är förhindrad att med en enskild avtala om yttrandefrihetsbegränsningar. Tvärtom torde sådana avtal förekomma i stor utsträckning. Vad det då handlar om är emellertid att staten uppträder som part i ett civilrättsligt förhållande. Staten ingår t.ex. med ett byggföretag ett entreprenadavtal, i vilket det tas in en klausul om tystnadsplikt. Eller staten upp-

handlar egendom, exempelvis datorer, och förmår sin privata motpart att iaktta sekretess rörande affärsförhållandet. Ett statligt organ som inom ramen för en affärsrelation ställer krav på sekretess och får gehör för det torde i denna relation inte kunna betecknas som representant för "det allmänna" i RF:s mening.

De avtal som med stöd av radiolagen träffats mellan regeringen och programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen skiljer sig i grunden från exempelvis ett entreprenadavtal med tystnadspliktsklausul. Avtalen kan inte karaktäriseras som ordinära civilrättsliga avtal eftersom de till stor del gäller ett antal av staten såsom bärare av den offentliga makten uppställda begränsningar i den yttrandefrihet som skall råda i programföretagens verksamhet. När regeringen avtalar på detta sätt står avtalsbestämmelserna sakligt sett nära regelrätt normgivning. I en sådan avtalsrelation får staten anses uppträda som "det allmänna" i RF:s mening.

Radioavtalens speciella karaktär visar sig också på ett annat sätt. Framför allt har avtalen slutits inom ramen för en offentligrättslig lagstiftning som inte ger företagen någon egentlig handlingsfrihet; ett företag får inte utan tillstånd "här i landet sända radioprogram i rundradiosändning", och i avtal med regeringen anges som villkor för tillståndet hur programverksamheten skall bedrivas.

RF får enligt min mening anses ha den innebörden att avtalsbestämmelser som begränsar yttrandefriheten i ett programföretags tillståndspliktiga sändningsverksamhet skall ha stöd i lag.

Min uppfattning är vidare, att det får anses stämma bäst överens med RF att staten avhåller sig från att utan lagstöd träffa avtal med enskilda om det aktuella slaget av yttrandefrihetsbegränsningar även om avtalet gäller en formellt sett icke tillståndspliktig verksamhet.

Om samma programregler skall gälla för Sveriges Radio-koncernen i sin helhet krävs alltså lagstiftning.

Det behövlige lagstödet skulle kunna åstadkommas genom att 6 § radiolagen utvidgades till att generellt gälla också ett programföretags dataöverföringar. En mer flexibel lösning är emellertid att i lag föreskriva att regeringen och ett programföretag får träffa avtal om företags skyldigheter i fråga om sådana dataöverföringar som avses med den nya regeln i 5 § tredje stycket radiolagen och att det i ett sådant avtal får tas in sådana bestämmelser som avses i 6 § radiolagen. Jag förordar det tillvägagångssättet.

Samtidigt finns det inte anledning att ge lagstöd för varje avtal om ett programföretags skyldigheter på detta område. Lagstödet bör begränsas på det sättet att det endast omfattar avtal om ett programföretags skyldigheter i fråga om *för allmänheten tillgängliga* dataöverföringar.

För att en reglering av detta slag skall kunna genomföras måste den naturligtvis vara förenlig med RF:s bestämmelser om yttrandefriheten och informationsfriheten. Som jag tidigare nämnt i avsnitt 3.2 får dessa friheter begränsas genom lag bl.a. om "särskilt viktiga skäl" föranleder det (2 kap. 13 § första stycket RF). Vad jag ovan anfört om behovet för allmänheten att kunna betrakta programföretagens samlade sändningsverksamhet som en helhet utgör enligt min mening ett sådant skäl.

Metoden får anses godtagbar med hänsyn till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, t.ex. artikel 10 som ger skydd för yttrandefriheten (jfr Ds U 1987:2 s. 128-132).

De skyldigheter som i avtal åläggs programföretagen i fråga om dataöverföringar bör sanktioneras på något sätt.

Avtalsbestämmelsernas karaktär gör att vanliga civilrättsliga regler om påföljder på grund av kontraktsbrott, t.ex. skadestånd, inte är till fyllest.

Emellertid kan ett programföretag, som bryter allvarligt mot reglerna i 6 § radiolagen eller avtalet om den tillståndspliktiga sändningsverksamheten, berövas sin rätt att fortsätta med denna verksamhet. Jag an-

ser det vara naturligt att koppla samman ett programföretags skyldigheter i denna del med vad som bör gälla beträffande sådana dataöverföringar från företagets sida som är tillgängliga för allmänheten. Verksamheterna bör kopplas samman på sådant sätt, att rätten att bedriva de tillståndspliktiga sändningarna kan äventyras, om programföretaget allvarligt åsidosätter sina skyldigheter i fråga om dataöverföringarna. Detta förutsätter två åtgärder. För det första att radiolagen förses med det tillägg som jag här talat om. För det andra att avtalen om den tillståndspliktiga sändningsverksamheten kompletteras.

Ändringen av radiolagen bör bestå av dels en ny 6 a § och dels av ett tillägg till 6 § tredje stycket. Den nya paragrafens första stycke bör innehålla den tidigare behandlade regeln om att regeringen och ett programföretag får träffa avtal om företagets skyldigheter i fråga om för allmänheten tillgängliga dataöverföringar. I ett andra stycke bör en regel införas med samma innebörd som den i 5 § tredje stycket, dvs. att varje programföretag avgör ensamt vad som skall förekomma i dataöverföringarna och vad företaget därvid skall iaktta för bestämmelser. Detta kan i och för sig betraktas som självklart men avsaknaden av en sådan regel kan kanske misstolkas, särskilt som motsvarande regel finns för de tillståndspliktiga sändningarna. I ett tredje stycke bör det anges att i ett sådant avtal som avses i första stycket får det tas in sådana bestämmelser som avses i 6 §, dvs. de programregler som gäller för Sveriges Radio-koncernen i övrigt.

6 § bör ändras på så sätt att en ny sjätte punkt tillförs tredje stycket så att det som villkor för ett programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket i avtal får bestämmas att företaget också skall iaktta vad som med stöd av 6 a § tredje stycket kan ha bestämts om dataöverföringar.

Programföretagets avtal om de tillståndspliktiga sändningarna bör kompletteras med en bestämmelse enligt vilken regeringen, om det finns skäl anta att företaget i väsentlig mån brutit mot avtalet om dataöverföringar, får påkalla utredning i frågan, och, om utredningen ger anledning till det, säga upp avtalet om de tillståndspliktiga sändningarna.

Det skulle inte vara någon mening med att utsträcka programreglerna till Sveriges Radio-koncernens sändningar i sin helhet, om det inte förekom en oberoende kontroll av hur reglerna efterlevs. Jag anser det vara naturligt att radionämnden genom efterhandsgranskning övervakar att ett avtalsbundet företags programutbud uppfyller kraven enligt avtalet. Jag föreslår att en ny paragraf, 7 a §, införs där radionämnden får sådana uppgifter. Till följd härav måste 1 § i förordningen (1988: 339) med instruktion för radionämnden också ändras.

I likhet med vad som gäller för Sveriges Radio-koncernens tillståndspliktiga sändningar bör programföretaget sända redogörelse för beslut av radionämnden, om detta har bestämts i avtal mellan regeringen och företaget och det är fråga om beslut som innebär att företaget har brutit mot bestämmelse som meddelats med stöd av 6 a §. Regeln härom bör införas som ett andra stycke i 7 a §.

9.4 Behovet av särskilda regler för innehållet och yttrandefrihetsrättsligt skydd för verksamhet utanför Sveriges Radio-koncernen

Inledningsvis vill jag påminna om att mitt uppdrag inte omfattar ansvarslagstiftningen och att det för närvarande pågår en beredning av frågan om att utvidga grundlagsskyddet för yttrandefriheten till att omfatta nya medier. Beredningen utgår från yttrandefrihetsutredningens förslag till yttrandefrihetsgrundlag (YGL).

Behovet av särskilda regler för innehållet och regler som ger yttrandefrihetsrättsligt skydd beror självfallet på omfattningen av verksamhet utanför Sveriges Radio-koncernen och den effekt som den utvidgade etableringsfriheten har. Den omständigheten att det inte finns någon skyldighet, såsom för SVT, att syssla med dataöverföringar påverkar också behovet av regler.

När man bedömer behovet får man till att börja med skilja mellan två typer av verksamheter. Å ena sidan har vi sådan verksamhet som i dag

bedrivs med stöd av tillstånd och som därmed har visst skydd och lyder under vissa programregler, men som inte kommer att omfattas av dessa regler efter den utvidgade etableringsfriheten. Å andra sidan har vi så-dan verksamhet som i dag inte har eller inte kan få tillstånd.

9.4.1 Verksamhet som bedrivs utan stöd av tillstånd

Om verksamheten i dag bedrivs utan tillstånd medför den utvidgade etableringsfriheten inga andra förändringar än att det straffhot som eventuellt åvilar den undanröjs. I dag torde det framför allt röra sig om dataöverföringar i videotextform och liknande. Här framträder dock ett problem som jag tror kommer att få allt större betydelse. Det gäller frågan om yttrandefrihetsrättsligt skydd för information som förekommer i både tryckt och datorlagrad form.

Dagspressen har i stor utsträckning sin tidningstext lagrad i sätteridatorer. För den torde det, med hänsyn till utvecklingen av telekommunikationerna, vara fullt möjligt att sprida informationen på annat sätt än genom tryckt skrift. Videotext och text-TV ligger här nära till hands. Teleguideprojektet är ett konkret exempel på detta (se avsnitt 2.5.2).

Dagstidningar och annan press kan kompletteras genom att delar av deras innehåll publiceras eller hålls tillgängligt i videotext/text-TV. Sådan selektiv förmedling av nyheter eller fakta kan analyseras så att det blir lättare att finna ett visst ämnesområde än vad som är fallet i en tidning. Det ger möjligheter att ta upp mer specialiserat material på många områden, både sådant som i dag förekommer på mindre framträdande plats i den tryckta tidningen och sådant som man inte anser sig ha råd och plats att publicera. Dessutom blir videotext och text-TV ett slags löpsedel för många olika tidningar. Den läsare som vill kan få ett större urval men mindre text om varje händelse.

Den s.k. RAPS/RATS-metoden, som beskrivits i avsnitt 2.5.4, ger helt andra möjligheter att överföra en tidnings innehåll. Metoden medger att så gott som hela tidningens innehåll överförs i oförändrat skick. För närvarande presenteras innehållet med hjälp av syntetiskt tal (RATS)

eller med punktskrift (RAPS) men det kan lika enkelt presenteras med hjälp av en vanlig skrivare. Överföringsmetoden kan då bli intressantare för fler. Den förhållandevis dyra mottagarutrustningen torde än så länge utgöra ett hinder för mer allmän spridning. För närvarande är det endast ett tidningsföretag, Göteborgs-Posten, som sprider tidningen till synskadade med hjälp av metoden.

Det uppstår emellertid problem när sätteridatorns innehåll sprids genom dataöverföringar. Det skydd som TF ger i form av ensamansvar, meddelarfrihet och rätt till anonymitet kommer såvitt jag kan bedöma att sättas ur spel. En förutsättning för att TF:s regler skall bli tillämpliga är nämligen att det är fråga om en skrift som framställts i tryckpress.

Reglerna är under vissa förutsättningar också tillämpliga på skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande (TF 1:5). TF torde inte bli tillämplig på dataöverföringar ens när mottagaren väljer att presentera det överförda materialet med hjälp av en skrivare (jfr prop. 1975/76:204 s. 90).

Följden blir att reglerna om ensamansvar inte blir tillämpliga. Ensamansvaret är i sin tur en förutsättning för möjligheten att upprätthålla rätten till anonymitet. Om innehållet i en tidning sprids genom dataöverföringar blir det således möjligt att ingripa mot alla som medverkat till spridningen. Ett ansvar för varje medverkande kan leda till att de vägrar bidra till framställningen eller utformar det med försiktighet. Den risk för nyhetsflödet som befarats när det gäller SVT:s text-TV-sändningar blir då lika påtaglig här. I och för sig är det troligt att pressen under hänvisning till sina yrkesetiska regler vägrar att avslöja sina källor. För myndigheter och andra allmänna organ kommer det emellertid att stå fritt att efterforska författaren eller meddelaren (jfr TF 3:4).

Den här risken för urholkning av TF:s skydd är orsaken till att särskilda bestämmelser införts som reglerar ansvarigheten för radiotidningar. Genom lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar är möjligheterna att ingripa mot innehållet i radiotidningar lika små

som när det gäller att ingripa mot vanliga tidningar. Till skillnad från övrig ansvarslagstiftning inom radioområdet är tillämpligheten av den lagen inte beroende av eventuell tillstånd. Tillämpligheten är i stället kopplad till begreppet radiotidning (se avsnitt 3.5.3). Under förutsättning att dataöverföringen från sätteridatorn omfattas av begreppet radiotidning blir den således skyddad även efter en utvidgad etableringsfrihet. En radiotidning är ett radioprogram som är avsett för synskadade och som har en eller flera tryckta nyhetstidningar som förlaga.

Ett sätt att lösa problemet skulle kunna vara att utvidga begreppet radiotidning. Man kan t.ex. ta bort kravet på att sändningen skall vara avsedd för synskadade. En annan lösning kan vara att införa ett frivilligt ansvarssystem såsom massmediekommittén föreslagit.

De antydda lösningarna är emellertid varken okomplicerade eller fria från invändningar. Utvidgas radiotidningsbegreppet på det sätt som antytts kan man med fog fråga sig varför dagspressen skall särbehandlas. Borde inte alla tryckta skrifter som sprids genom dataöverföringar åtnjuta samma skydd? Ett frivilligt ansvarssystem gör meddelarens ställning osäker. Han kan inte med säkerhet avgöra om det lämnade meddelandet kommer att offentliggöras under ensamansvar eller inte och kan således inte vara säker på att undgå ansvar för egen del. Detta problem hänger samman med frågorna om ansvarigheten för innehållet i vad som sänds.

Det som nu har anförts visar att problemen är sammansatta och har en stor räckvidd. De har också under lång tid behandlats i samband med strävandena att få till stånd ett detaljerat grundlagsskydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter. Dessutom torde frågan om yttrandefrihetsrättsligt skydd för nya sätt att sprida innehållet i tryckta skrifter nu komma att tas upp under den fortsatta beredning av grundlagsfrågan som riksdagen uttalat sig för (KU 1987/88:36, rskr. 290).

Som jag tidigare har nämnt omfattar mina direktiv inte ansvarslagstiftningen. Jag har inte heller något uttryckligt uppdrag att utarbeta

förslag till lösning av de problem som uppstår när etableringsfriheten utvidgas.

Det argumentet gör sig i och för sig gällande även när det gäller radioansvarighetslagen. Till skillnad från SVT har emellertid tidningsföretagen ingen skyldighet att bedriva verksamhet med dataöverföringar. För de tidningar som i dag sprids genom dataöverföringar utan stöd av tillstånd och som inte omfattas av dagens definition av radiotidningar finns problemet med bristande skydd alldeles oavsett om det råder etableringsfrihet eller ej. De blir alltså inte påverkade av etableringsfriheten på samma sätt som SVT blir.

Hittills har jag uppehållit mig vid de problem som kan uppstå när dagspressens innehåll sprids genom dataöverföringar. Argumenten mot att jag skulle utarbeta förslag till ett särskilt yttrandefrihetsrättsligt skydd är dock lika giltiga när det gäller övriga dataöverföringar som inte har eller inte kan få tillstånd.

Jag anser alltså att jag, utöver vad jag anfört om SVT:s dataöverföringar, inte bör närmare behandla frågorna om yttrandefrihetsrättsligt skydd för de dataöverföringar som enligt mitt förslag skall bli tillståndsfria. Tills vidare kan man nöja sig med det skydd som regeringsformen, radiolagens censurförbud och eventuellt lagen (1982:521) om ansvar för radio- och kassettidningar kan ge.

Behovet av regler för innehållet måste, i varje fall för överskådlig tid, anses tillfredsställt genom sådana regler som allmänt begränsar innehållet i olika yttranden (se avsnitt 3.6) och de etiska riktlinjer som finns. Skulle man emellertid anse att särskilda innehållsregler behövs är det naturligtvis möjligt att utforma sådana.

9.4.2 Verksamhet som bedrivs med stöd av tillstånd

Om man bortser från SVT:s text-TV-sändningar, skulle dataöverföringar i dag kunna bedrivas med stöd av tillstånd enligt närradiolagen

(1982:459), lagen (1981:508) om radiotidningar eller lagen (1980:677) om lokala kabelsändningar.

Med tillstånd enligt dessa lagar följer särskilda programregler och för närradiosändningar och lokala kabelsändningar ett yttrandefrihetsrättsligt skydd. Som framgått av föregående avsnitt är skyddet för radiotidningar inte beroende av tillstånd utan knutet till begreppet radiotidning.

Inom ramen för närradiolagen är det endast möjligt att sända ljudradio-program. Den enda form av dataöverföringar som skulle kunna bedrivas med stöd av tillstånd enligt denna lag är den videotextliknande kommunikationsformen audiotex samt överföringar enligt RATS-metoden. Något sådant torde knappast förekomma.

Inom ramen för lokala kabelsändningar är det däremot vanligt med dataöverföringar. Det är mest fråga om text-TV- och kabeltextsändningar.

Mot denna bakgrund kan den utvidgade etableringsfriheten få beaktansvärda konsekvenser endast när det gäller lokala kabelsändningar. Eftersom kabeltextöverföringar inte undantas från tillståndsplikten kan bedömningen snävas in till text-TV i kabelnäten.

När det gäller yttrandefrihetsrättsligt skydd skulle lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar, i likhet med radioansvarighetslagen, kunna göras tillämplig även på tillståndsfria sändningar. Jag gör dock samma bedömning som i föregående avsnitt och föreslår ingen författningsändring.

En del av de programregler som inte längre blir tillämpliga rör reklam och sponsring, andra har till syfte att motverka sändningar innehållande underhållningsvåld, pornografi och rasistiska inslag.

Även här torde de regler som rent allmänt begränsar innehållet i olika yttranden vara till fyllest.

Sammanfattningsvis föreslår jag inte några kompletterande yttrandefrihetsrättsliga regler eller särskilda regler för innehållet i den verksamhet med dataöverföringar som kan bedrivas utanför Sveriges Radio-koncernen. Skälen härtill är omfattningen av mitt uppdrag och beredningen av yttrandefrihetsutredningens förslag.

10 Specialmotivering

10.1 Förslag till lag om ändring i radiolagen (1966:755)

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 krävs dock inte för en dataöverföring som har efterfrågats individuellt. Tillstånd krävs inte heller för sådana dataöverföringar som måste lagras i samband med mottagningen för att den mottagande skall kunna tillgodogöra sig informationen.

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.

5 § har ändrats på så sätt att ett nytt tredje stycke tillförts. Det tredje stycket blir därför fjärde stycket i fortsättningen.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 5) är de rundradiorättsliga reglerna med bl.a. tillståndsplikt och krav på sändningarnas innehåll tillämpliga på flera av de nya sätten att kommunicera. Ändringen av 5 § har till syfte att avgränsa vissa nya medier från tillståndsplikten och till följd därav även kraven på innehållet.

Avgränsningen sker bl.a. genom användande av uttrycket dataöverföringar.

Data är ett vitt begrepp som omfattar varje representation av fakta, begrepp eller instruktioner som kan tolkas eller bearbetas av människor eller automatiska hjälpmedel. Data kan presenteras i vilken form som helst – text, rörliga bilder, stillbilder, ljud. Med hjälp av dataöverföringarna kan man dessutom få transaktioner utförda t.ex. köp- och penningöverföringar.

Med dataöverföringar menas såväl sändning som mottagning av data. Det är inte enbart de överföringar som är trådbundna som undantas utan även de som sker trådlöst via etern.

Begreppet dataöverföringar omfattar således varje form av teknisk och organisatorisk lösning för datakommunikation. Det omfattar varje system som är tillgängligt för allmänheten eller enskilda. Regleringen blir därmed oberoende av dagens språkbruk och teknik, vilket är nödvändigt med tanke på den förväntade utvecklingen inom detta område.

I förtydligande syfte kan det finnas skäl att påpeka att undantaget omfattar alla dataöverföringar oavsett om innehållet kan betraktas som radioprogram i radiolagens mening.

Ett så allmänt begrepp som dataöverföringar måste kompletteras för att få någon reell innebörd. Tillstånd skall inte krävas för dataöverföringar som efterfrågas individuellt eller som måste lagras i samband med mottagningen för att den mottagande skall kunna tillgodogöra sig informationen.

Individuellt efterfrågade är de dataöverföringar där den mottagande har möjligheter att påverka eller styra sändningen. Styrningen riktar sig direkt till den databas som innehåller informationen. För att kunna välja bland all den information som samtidigt är tillgänglig används olika ordersystem som kan omfatta hundratals eller tusentals begrepp. Med hjälp av programmerade minnesenheter kan sökmetoderna förfinas än mer. För vissa tillämpningar är de kommandon som styr sökningen näst intill obegränsade. Därmed ökar det individuella inslaget.

Exempel på individuellt efterfrågade dataöverföringar är videotex, audiotex, elektronisk post och elektroniska cirkulärbrev. Dessa sätt att meddela sig med andra kan visserligen rikta sig till stora grupper av mottagare. Möjligheten för varje mottagare att efterfråga informationen individuellt gör dock att de saknar karaktär av massmedium.

Till de dataöverföringar som måste lagras och behandlas på något sätt för att bli tillgängliga hör text-TV:s båda former egentlig text-TV och programtextningen eller programinformationen, liksom radiotext och sändningar enligt RAPS/RATS-metoden. Telefaxsändningar hör också hit. Bland vissa av dessa överföringar finns det möjlighet att individuellt efterfråga informationen, men det som är särskilt kännetecknande är nödvändigheten att lagra dataöverföringen. Med att överföringen måste lagras avses att lagringen är ett absolut nödvändigt moment för att informationen över huvud taget skall vara uppfattbar för den mottagande. Det räcker t.ex. inte att innehållet i sändningen inte kan uppfattas på det sätt som normalt är avsett. Kravet på att överföringen måste lagras är således inte uppfyllt när en film eller ett videogram, sänds med en hastighet som är två, tre gånger snabbare än den normala.

Vanlig ljudradio, TV och de textsidor som sänds i vanlig TV-form, exempelvis kabeltext behöver inte lagras. De blir tillgängliga så fort den mottagande kopplat på mottagarapparaten och valt önskad kanal. Här finns inte heller någon möjlighet att efterfråga informationen individuellt.

Med tiden kan i och för sig antalet kanaler att välja mellan bli ansenligt, men det blir fortfarande bara fråga om att välja rätt kanal. Alla som valt en speciell kanal får samma information.

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 statskicketets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

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

1. *bestämmelse* om skyldighet att sända beriktigande och genmäle,
2. *bestämmelse* till skydd för enskilds privatliv,
3. *bestämmelse* om förbud mot kommersiell reklam eller mot program som bekostas av annan än programföretag,
4. *bestämmelse* om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten,
5. *bestämmelse* om skyldighet att sända redogörelse som avses i 7 § andra stycket, och
6. *bestämmelse om skyldighet att iakttä vad som med stöd av 6 a § tredje stycket kan ha bestämts i fråga om dataöverföringar av företaget.*

Ändringen har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 9.3.2. Den innebär att överträdelser i fråga om dataöverföringar kan äventyra företagets rätt att fortsätta sina övriga sändningar.

6 a §

Regeringen och ett programföretag får träffa avtal om företagets skyldigheter i fråga om sådana dataöverföringar som avses i 5 § tredje stycket och som är tillgängliga för allmänheten.

Varje programföretag avgör ensamt vad som skall förekomma i en sådan dataöverföring som avses i första stycket. Härvid skall programföretaget iakttä bestämmelserna i tredje stycket och 7 a § andra stycket.

I ett sådant avtal som avses i första stycket får det tas in sådana bestämmelser som avses i 6 §.

Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.3.2.

7 §

Radionämnden granskar om *ett* programföretags rätt på grund av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket har utövats i enlighet med 6 § och *det avtal som* regeringen och företaget träffat med stöd av 6 § tredje stycket.

Om det har bestämts i ett sådant avtal, 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.

Paragrafen har endast ändrats redaktionellt.

7 a §

Radionämnden granskar också om ett programföretag har iakttagit vad som med stöd av 6 a § tredje stycket kan ha bestämts i fråga om dataöverföringar av företaget.

Ett programföretag skall sända redogörelse för beslut av radionämnden, om detta har bestämts i avtal mellan regeringen och företaget och beslutet innebär att företaget har brutit mot bestämmelse som meddelats med stöd av 6 a § tredje stycket.

Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3.2).

10.2 Förslag till lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

1 §

Denna lag gäller yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radioprogram) som svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 5 § första eller andra stycket radiolagen (1966:755). *Lagen gäller också yttrandefriheten i sådana dataöverföringar av ett programföretag som enligt 5 § tredje stycket nämnda lag får sändas utan tillstånd och som är tillgängliga för allmänheten.*

Bestämmelsen i 5 § andra stycket är tillämplig även på meddelande för offentliggörande i program som anordnas av utländskt programföretag

samt anskaffande av uppgifter och underrättelser för sådant offentliggörande. Bestämmelserna i 2 § första stycket samt 4, 5 och 7-9 a §§ *skall inte tillämpas* på program eller del av program som består i direkt-sändning av dagshändelse eller av sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av annan än programföretaget.

I frågor, som *inte* behandlas i denna lag eller i bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, gäller vad som *föreskrivs* i annan författning.

Ändringen av första stycket har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.3.1.

10.3 Förslag till lag om ändring i närradiolagen (1982:459)

3 §

Närradio får inte sändas utan tillstånd av närradionämnden. Av 5 § tredje stycket radiolagen (1966:755) framgår att tillstånd inte krävs för vissa dataöverföringar.

Ändringen har behandlats i avsnitt 9.1.4.

10.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:508) om radiotidningar

2 §

Radiotidningar får inte sändas i rundradiosändning eller i trådsändning som når fler än 100 bostäder utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av 5 § tredje stycket radiolagen (1966:755) framgår att tillstånd inte krävs för vissa dataöverföringar.

Med rundradiosändning och trådsändning avses detsamma som i radiolagen.

Ändringen av 2 § har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.1.4.

4 §

I fråga om sådana radiotidningar som sänds med stöd av tillstånd enligt 2 § gäller följande.

1. Radiotidningarna skall helt eller delvis återge texten i förlagorna.
2. Sändning av annonsmaterial får endast ske om ljudet är förvrängt och innehållet kodat.
3. *Högst* hälften av sändningstiden vid ett sändningstillfälle *får* användas för annonsmaterial.
4. Utöver material som förekommer i förlagorna får radiotidningarna endast innehålla uppgifter om hur materialet i sändningarna disponerats.

Genom förslaget kommer lydelsen av punkt 3 att återgå till vad som gällde före den 1 juli 1983.

Innan det blev möjligt att överföra all redaktionell text i en tidning kunde en radiotidning av praktiska skäl omfatta endast en begränsad del av förlagan, vanligen 5–10 %. För att garantera tillräckligt utrymme åt förlagans nyhets- och opinionsförmedling fick annonserna uppta högst hälften av sändningstiden. När datatekniken gjorde det möjligt att överföra en tidnings hela innehåll ansågs det inte behövas några särskilda regler för andelen annonser i sådana sändningar. Från och med den 1 juli 1983 har begränsningen av annonsmaterialet därför endast gällt radiotidningar som inte återger all redaktionell text (se SFS 1983:495, prop. 1982/83:137 s. 12–13).

Mitt förslag till utvidgning av etableringsfriheten för nya medier innebär att ingen av de metoder som kan återge all redaktionell text kommer att omfattas av reglerna i förevarande paragraf. Det blir således inte längre nödvändigt att skilja mellan olika metoder. Därmed kan lydelsen av punkt 3 bli den samma som före den 1 juli 1983.

10.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar

4 §

För lokala kabelsändningar krävs tillstånd om det inte är fråga om vidare-sändningar med stöd av 5 a § första stycket radiolagen (1966:755).
Av 5 § tredje stycket radiolagen (1966:755) framgår att tillstånd inte krävs för vissa dataöverföringar.

Ändringen har behandlats i avsnitt 9.1.4.

ETISKA RIKTLINJER FÖR VIDEOTEX

Antagna av Videotextföreningen i Sverige den 5 juni 1985.

Dessa riktlinjer är antagna av Videotextföreningen i Sverige, (VIS) den 5 juni 1985. De är avsedda att tillämpas av enskilda, företag och andra som förmedlar information och/eller tjänster via videotex.

Syftet med reglerna är att skapa en god kvalitet på de tjänster som erbjuds i videotex och bidra till en sund och seriös utveckling av videotexttjänster.

En förutsättning för medlemskap i VIS är att riktlinjerna efterlevs.

1 Avgifter

Avgift bör endast tas ut för abonnemang (fast kostnad) samt för uppkopplingstid och särskilt angivna bilder eller tjänster (rörliga kostnader).

En användare skall informeras i förväg om att ett visst kommando leder till en bild eller tjänst som är belagd med avgift.

En bild som helt eller till huvudsaklig del består av index eller hänvisningar bör vara avgiftsfri.

Användaren bör i samband med pågående uppkoppling kunna ta del av den rörliga kostnaden för uppkopplingen. En strävan bör också vara att användaren i samband med pågående uppkoppling skall kunna ta del av samtliga rörliga kostnader sedan föregående fakturering.

2 **Avtal om ansvarsfördelning och abonnemang**

Ansvarsfördelning mellan en informationslämnare och de som tillhandahåller program- och maskinvara samt kommunikationsnät för videotex eller som i övrigt medverkar vid tillhandahållandet av videotextjänster bör anges i skriftligt avtal.

Villkoren för abonnemang och nyttjande av videotex bör anges i ett skriftligt avtal med användaren.

3 **Bildutformning**

3.1 *Aktualitet*

Informationslämnarens uppgifter i videotex skall alltid vara aktuella.

3.2 *Index och hänvisningar*

Informationslämnaren skall utforma index och hänvisningar eller på annat sätt lämna sådan information att det för användaren på ett klart och entydigt sätt framgår

- vilka bilder och videotextjänster som finns i informationslämnarens utrymme i databasen,
- om en bild eller en videotextjänst är avgiftsbelagd och i förekommande fall avgiftens storlek,
- tidpunkt för senaste ändring (gäller endast bilder som innehåller uppgifter som kräver en tidsangivelse för att informationen skall bli meningsfull och användbar) samt
- om vissa bilder eller videotextjänster är åtkomliga endast för vissa användare.

Informationslämnaren bör vidare sträva efter

- att standardisera index och hänvisningar samt
- att på varje bild ange hur man går tillbaka till index eller avbryter pågående tjänst.

3.3 *Märkning av bilder*

Av varje bild bör framgå

- vem som är informationslämnare,
- bildnummer,
- eventuell bildavgift samt
- tidpunkt för senaste ändring (gäller endast bilder som innehåller uppgifter som kräver en tidsangivelse för att informationen skall bli meningsfull och användbar).

4 **Datalagen**

Om utlämnandet av uppgifter förutsätter förekomsten av ett personregister enligt datalagen (1973:289) är den registeransvarige skyldig att inneha licens och i förekommande fall särskilt tillstånd av datainspektionen att inrätta och föra sådant personregister.

5 **Nyhetsförmedling**

Informationslämnaren svarar för att nyhets- och annan informationsförmedling i tillämpliga delar är förenlig med pressetiska publiceringsregler.

6 Reklam

De allmänna krav som ställs på marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter i lagstiftning eller från affärsetisk synpunkt, t.ex. i Internationella Handelskammarens reklamkodex Grundregler för reklam, gäller även för videotex och avser alla som verkar i eller genom mediet – informationslämnare, samordnare av tjänster och de som tillhandahåller tekniken.

Dessutom gäller följande, av datortekniken föranledda särskilda krav.

– Reklam i videotex bör vara uppsökt. Det innebär att en användare skall informeras i förväg om att endast ett visst kommando leder till ett reklaminslag.

– En uppsökt bild får inte föregås av s.k. mellanliggande reklam. Denna begränsning gäller inte terminaler i publika miljöer.

– Reklam är tillåten även på begränsad del av index och menybilder under förutsättning att användaren informerats i förväg, t.ex. i samband med undertecknandet av avtalet för abonnemanget, om att reklam kan förekomma även på sådana bilder.

7 Tekniska frågor

7.1 Driftstörningar

Information om planerade avbrott och andra i förväg kända driftstörningar skall genast visas på framträdande plats i videotextsystemet.

7.2 Säkerhet/behörighet

Informationslämnaren skall se till att den som ansvarar för program och maskinvara för videotextsystemet tillhandahåller en behörighetsru-

tin som fordrar att den som önskar utnyttja en videotexttjänst först måste ange sitt abonnentnummer samt minst ett lösenord. Lösenordet skall kunna ändras av användaren.

Ett videotextsystem skall vara så utformat att informationslämnare och andra som verkar i eller genom mediet endast kan bearbeta informationen inom sina egna databaser. Videotextsystem skall även vara så utformat att obehöriga inte kan få tillgång till information eller tjänster.

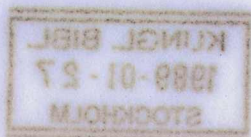
Det innebär att ingen annan än den som är behörig skall kunna

- ta del av förmedlade uppgifter,
- ändra i, göra tillägg till eller ta bort informationslämnarens eller av denne förmedlade uppgifter i videotext eller
- förfoga över förmedlade uppgifter för egen eller annans räkning.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattningen av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]



STON-OLM
1989-01-27
KIMOL BIBL

LIBRARY OF THE
MUSEUM OF MODERN ART
1000 5th Ave
New York, N.Y. 10028



ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10275-7
ISSN 0375-250X