

Regeringens proposition

1980/81: 166

med förslag till lag om radiotaltidningar, m. m.;

beslutad den 19 mars 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

JAN-ERIK WIKSTRÖM

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget skall innehållet i dagstidningar kunna spridas till synskadade genom rundradiosändning av s. k. taltidningar. Den föreslagna lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i radiolagen (1966: 755)

Härigenom föreskrivs att 5 § radiolagen (1966: 755)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

De företag som regeringen bestämmer (programföretag) ha rätt att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet.

Varje programföretag avgör ensamt vilka radioprogram som skola förekomma i rundradiosändning som företaget anordnar. Härvid skall programföretaget iakttaga bestämmelserna i 6 § och 7 § andra stycket.

Radioprogram i rundradiosändning som har upptagits trådlöst på centralantennanläggning får utan särskilt tillstånd sändas vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till anläggningen.

Om rätt att sända program i vissa lokala rundradiosändningar finnas föreskrifter i lagen (1978: 479) om försöksverksamhet med närradio.

*Om rätt att sända
radiotaltidningar finns
föreskrifter i lagen (1981: 00)
om radiotaltidningar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

2 Förslag till

Lag om radiotaltidningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag förstås med radiotaltidning en för synskadade avsedd, i rundradiosändning uppläst version av en sådan allmän nyhetstidning som trycks och som har dagspresskaraktär (förlagan).

I denna lag förstås med rundradiosändning detsamma som i radiolagen (1966: 755).

2 § Radiotaltidningar får inte sändas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Tillstånd att sända en radiotaltidning ges till ägaren av en sådan nyhetstidning som avses i 1 § och som utges här i landet.

¹ Lagen omtryckt 1972: 240.

² Senaste lydelse 1978: 476.

Tillstånd får meddelas endast om förlagan utkommer minst en gång i veckan och om förlagan, såvida inte särskilda skäl föranleder annat, under det senaste året har haft en upplaga som genomsnittligt överstiger tvåtusen exemplar per utgivningstillfälle.

4 § Radiotaltidningen skall helt eller delvis återge texten i förlagan. Den får inte innehålla annonsmaterial.

Utöver material som förekommer i förlagan får radiotaltidningen endast innehålla uppgifter om hur materialet i sändningen disponerats.

5 § Tillståndet får endast förenas med villkor avseende sändningstid samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren.

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

7 § Ett tillstånd att sända en radiotaltidning kan återkallas, om den som har fått tillståndet bryter mot denna lag eller mot villkor som avses i 5 §.

8 § Den som bryter mot sådana villkor som avses i 5 § skall dömas till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-02-26

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Wikström, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Wikström

Lagrådsremiss med förslag till lag om radiotaltidningar, m.m.

1 Inledning

År 1979 tillkallade chefen för utbildningsdepartementet med stöd av regeringens bemyndigande en särskild utredare¹ med uppdrag att utreda vissa frågor inom radiolagstiftningen. Utredaren har avgett delbetänkandet (Ds U 1980: 12) Radiosända dagstidningar. Betänkandet innehåller förslag till ändring i radiolagen (1966: 755) samt förslag till en särskild lag om rundradiosändning av taltidningar. Lagförslagen innebär att innehållet i dagstidningar skall få spridas till synskadade genom rundradiosändningar. Vidare innehåller betänkandet förslag till en särskild lag om ansvarighet för sådana radiosända s. k. taltidningar och vissa följdändringar till detta förslag. En sammanfattning av utredarens förslag bör fogas till protokollet i detta regeringsärende som *bilaga 1*. Förslaget till ändring i radiolagen och förslaget till lag om rundradiosändning av taltidningar bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena såvitt gäller förslagen i bilaga 1 och 2 bör fogas till protokollet i detta regeringsärende som *bilaga 3*.

Regeringen har tidigare denna dag på hemställan av statsrådet Petri beslutat en lagrådsremiss med förslag till en särskild lag om ansvarighet för radiosända dagstidningar och vissa följdändringar till detta förslag.

¹ Numera rättschefen Jan Pennlov.

2 Huvuddragen av nuvarande ordning m. m.

Det har varit ett återkommande krav från synskadade att den debatt och nyhetsförmedling som sker i dagstidningsform görs tillgänglig även för denna grupp. För närvarande pågår olika former av försöksverksamhet med distribution av talade tidningar. I några fall används bandkassetter för distribution. Denna distributionsform är oberoende av radiolagstiftningen. Synskadades Riksförbund driver emellertid också en försöksverksamhet med radiodistribution av en dagstidning. Denna sker med anlitande av det s. k. abonnemangsnätet. Mottagningen av en sådan sändning har sämre teknisk kvalitet än vanliga radiosändningar och kräver en särskild radiomottagare. En särskild utredare (U 1980:08) tillkallades sommaren 1980 med uppdrag att utvärdera försök med olika former av distribution av innehållet i dagstidningar till synskadade. Enligt direktiven bör utredaren bl. a. studera kostnaderna för försöken, undersöka dagstidningarnas egna möjligheter att finansiera talversionen, undersöka olika möjligheter att begränsa tidningarnas kostnader och om det hos andra än synskadade finns intresse för kassettdistribution av dagstidningar samt de problem respektive ekonomiska fördelar som kan uppstå vid en vidgad distribution. Enligt direktiven bör utvärdering av försöksverksamheten vara slutförd senast i början av år 1981.

I detta sammanhang kan en taltidning karakteriseras enligt följande

- det är fråga om en uppläsning ur en dagstidning
- det är i de flesta fall fråga om en redigerad version av en dagstidning. (Det är, i de flesta fall, av praktiska skäl omöjligt att sända en uppläsning av hela tidningen. Exempelvis tar det mer än 50 timmar att läsa upp tidningen Dagens Nyheter.)
- den tryckta förlagan är en etablerad tidning
- den talade versionen av tidningen är avsedd för synskadade

En taltidning kan i huvudsak spridas antingen i form av kassett genom postdistribution eller genom radiosändning som spelas in på särskild utrustning hos mottagarna.

Radiolagen innehåller bl. a. regler om vem som har rätt att sända radioprogram i rundradiosändning och regler om hur denna rätt skall utövas. Bortsett från närradiosändningar och vidareändringar över centralantennerna gäller att endast de företag (programföretag) som regeringen bestämmer har rätt att sända radioprogram i rundradiosändning. De enda företag som fått sådant medgivande är de fyra programbolagen i Sveriges Radiokoncernen.

Begreppen radioprogram och rundradiosändning definieras i 1 § radiolagen på följande sätt:

Radioprogram = radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

Rundradiosändning = radiosändning eller trådsändning som är avsedd att mottagas direkt av allmänheten, om sändningen inte är avsedd för en sluten krets, vars medlemmar är förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse att lyssna på eller se sändningen.

Begreppet radioprogram gäller alltså innehållet medan begreppet rundradiosändning hänför sig till mottagargruppen. Enligt radiolagen skall rätten att sända radioprogram i rundradiosändning utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i rundradion. Programföretagen skall vidare i programverksamheten hävda det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. I övrigt skall verksamheten utövas i enlighet med avtal mellan staten och resp. programföretag.

De rättsliga förutsättningarna för ett system med radiosända taltidningar är helt beroende av huruvida taltidningen är att betrakta som ett radioprogram i rundradiosändning eller ej.

Att taltidningen är ett radioprogram är i det närmaste självklart med den vida definition av begreppet radioprogram som ges i 1 § radiolagen.

Om sändandet av taltidningar är rundradiosändning eller ej är beroende av om sändningen är avsedd att mottagas direkt av allmänheten.

Innebörden av uttrycket "avsedd att" är ändamålet, avsikten med sändningen. För att det skall vara fråga om en rundradiosändning skall alltså avsikten med sändningen vara att den skall mottagas direkt av synskadade under förutsättning att gruppen synskadade är att hänföra till allmänheten. Gruppen synskadade är inte någon i rättslig mening sluten krets utan måste räknas till allmänheten.

Slutsatsen av detta resonemang är att radiodistributionen av en taltidning avsedd för synskadade är en rundradiosändning av ett radioprogram. Härav följer bl.a. att innehållet skall vara sakligt och opartiskt samt uppfylla de villkor som stadgats i det avtal mellan regeringen och programföretaget där regeringen medger sändningsrätt.

Detta innebär att exempelvis ledarartiklar och annonser knappast kan förekomma. Även materialet i övrigt torde i flera avseenden få ändras för att inte bryta mot radiolagen. Radiosändningar av taltidningar med samma innehåll som vanliga dagstidningar kräver därför stöd i särskild lagstiftning.

3 Föredragandens överväganden

Enligt regeringens bemyndigande tillkallade jag sommaren 1979 en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor inom radiolagstiftningen. Detta utredningsuppdrag omfattar flera frågor som är knutna till radiolagen. Utredaren har funnit det lämpligt att beträffande en av dessa frågor

– radiosända dagstidningar – utforma utredningsresultatet som ett delbetänkande, vilket avgavs i november 1980 (Ds U 1980: 12) Radiosända dagstidningar. Betänkandet har remissbehandlats. I det följande redovisar jag mina synpunkter med anledning av utredarens förslag.

I betänkandet föreslås sådana ändringar i radiolagen som möjliggör radiodistribution av upplästa dagstidningar till synskadade (taltidningar). Betänkandet behandlar endast de rättsliga aspekterna av problemen kring radiosända taltidningar. Ekonomiska och tekniska förutsättningar berörs endast i den mån de direkt påverkar de juridiska bedömningarna. De rättsliga frågorna berör i första hand radiolagstiftningen, främst radiolagen, men även yttrandefrihetsrättsliga och upphovsrättsliga problem diskuteras.

Av remissinstanserna har vissa – riksrevisionsverket (RRV), Presstödsnämnden, Stockholms läns landsting, Landstingsförbundet, Sveriges Radio AB (SR), Svenska Journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) – uttalat att förslag till ändring i radiolagen bör anstå tills utredningen om dagstidningar för synskadade har lämnat sitt betänkande. Det nu föreliggande förslaget innebär emellertid endast en anpassning av gällande regler för att göra radiodistribution av dagstidningar juridiskt möjlig. Därigenom blir en radiodistribution av taltidningar i rättsligt avseende jämställd med andra distributionsformer på så sätt att metoden kan användas utan ytterligare författningsändringar. Det framgår av min redogörelse för det uppdrag som har lämnats till den särskilde utredaren av dagstidningar för synskadade att detta uppdrag inte innefattar någon rättslig bedömning av olika metoder för spridning av taltidningar. Med hänsyn härtill och då arbetet inom den nämnda utredningen, enligt vad jag har inhämtat, beräknas pågå under hela år 1981, finner jag det lämpligast att lägga fram förslaget redan nu. En försöksverksamhet med radiodistribution av taltidningar kan därmed komma till stånd, vilket skulle ge vidgat underlag för senare ställningstaganden beträffande hur försörjningen av taltidningar lämpligast bör ske.

Radionämnden, SR och Svenska Journalistförbundet har avstyrkt utredningens förslag att en radiosänd taltidning skall få innehålla annonsmaterial. Som grund för denna inställning har angivits att det ej föreligger tillräckligt starka skäl för att principen om förbud mot reklam i etern skall överges. Jag delar uppfattningen att det nuvarande reklamförbudet för rundradion inte bör inskränkas utan starka skäl. Det framgår emellertid av förslaget att det faktiska utrymmet för etersändning infaller under natttid, från strax efter midnatt och några timmar framåt. För huvuddelen av alla lyssnare krävs därför en inspelningsapparat som automatiskt kopplas in när sändningen börjar. Utredaren pekar även på de tekniska möjligheter som föreligger för att försvåra för andra än den avsedda mottagargruppen att tillgodogöra sig den information som lämnas, t. ex. kodning eller kryptering. Det kan enligt min åsikt ifrågasättas om informationen, som ju i

dessa fall lämnas genom uppspelning av ett fonogram, i realiteten innebär en etersändning av reklaminslag. På grund härav och då man från synskadades sida så eftertryckligt har betonat att deras önskemål i första hand gäller en direkt återgivning av den tryckta förlagan som så nära som möjligt ansluter till denna instämmer jag i utredarens förslag att en radiosänd taltidning skall få innehålla annonsmaterial. Sändningsrätten skall enligt förslaget vara knuten till tidningsföretaget. Det är detta företag som skall producera den radiosända taltidningen och självständigt avgöra vad i den tryckta förlagan som skall ingå i den taltidningen. Det finns enligt min uppfattning ingen anledning att reglera frågan om val och omfattning av annonser på annat sätt än att annonsmaterialet i en taltidning inte får överstiga 50 procent av sändningstiden.

I övrigt vill jag anföra följande. Några remissinstanser har uttalat att sändningarna bör ske i kodad form så att innehållet blir tillgängligt endast för synskadade. Förslaget innebär att det överlämnas till tidningsföretaget att självt avgöra om sändningen skall ske i kodad form eller ej. En föreskrift att de aktuella sändningarna skall ske i kodad form medför ofrånkomligen en kostnadshöjning på såväl sändnings- som mottagarsidan. Jag delar uppfattningen att det bör ankomma på vederbörande tidningsföretag att med beaktande av de nämnda konsekvenserna i kostnadshänseende självt ta ställning till frågan om kodning.

SR har anfört att det finns anledning att anta att sändningarna, om de kan avlyssnas på en vanlig radiomottagare, kan komma att förväxlas med de vanliga rundradiosändningarna från SR-koncernens bolag. Koncernen har därför ifrågasatt om inte lagstiftningen om radiosända taltidningar borde innehålla sådan föreskrift om sändningarnas utformning att förväxling med koncernens sändningar undviks. Jag utgår från att radiotaltidningarna utformas så att risk för förväxling med SR:s sändningar inte uppstår. Det föreligger därför enligt min bedömning inte något behov av en särskild föreskrift i detta hänseende.

Betänkandet innehåller förslag till en rättslig reglering av problemen kring radiosända taltidningar. Enligt utredarens förslag avses med taltidning en uppläsning ur en allmän nyhetstidning som är tryckt och som har dagspresskaraktär och utkommer minst en gång i veckan och som det senaste året normalt har haft en genomsnittlig upplaga som överstiger tvåusen exemplar. Bestämmelsen hindrar inte att en nystartad dagstidning, som förväntas utkomma med den nämnda upplagestorleken, redan under det första utgivningsåret kan vara förlaga till en radiosänd dagstidning. Några remissinstanser har ifrågasatt om inte gemensam sändningsrätt skall kunna ges åt flera tidningar och att en radiotaltidning således skulle kunna innehålla material från flera tryckta förlagor. Främst med hänsyn till innebörden i ansvarsbestämmelserna anser jag dock inte att en sådan möjlighet bör finnas. Remissinstanserna har i allt väsentligt godtagit eller lämnat utan erinran vad utredaren har föreslagit i fråga om ändringar i

radiolagstiftningen. Även jag instämmer i utredarens förslag. Vad gäller enskildheterna i lagtexten, som förutom vissa redaktionella ändringar överensstämmer med utredarens förslag, får jag hänvisa till sammanfattningen av detta i bilaga 1. Vad gäller utredarens förslag till en särskild lag om ansvarighet för radiosända dagstidningar samt förslaget till vissa följdändringar med anledning därav hänvisar jag till det förslag i dessa frågor som regeringen tidigare denna dag har beslutat remittera till lagrådet.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i radiolagen (1966: 755),
2. lag om radiotaltidningar.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta regeringsärende som *bilaga 4*.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över de upprättade lagförslagen.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av utredarens förslag

Den särskilda utredaren har som utgångspunkt vid sina överväganden haft att en stor del av den politiska debatten, kulturdebatten, nyhetsförmedlingen etc. sker i det tryckta ordets form. De elektroniska massmedierna, främst radio, har skapat de tekniska förutsättningarna att på ett tekniskt relativt enkelt sätt ge synskadade möjlighet att bekvämt följa den offentliga debatten och ta del av nyhetsflödet. Detta skulle enkelt kunna realiseras genom att de tryckta alstren lästes upp i en radiosändning. Radiolagen är i sin nuvarande utformning emellertid inte anpassad för en sådan verksamhet. Sändningen blir med nödvändighet en rundradiosändning och därmed gäller radiolagens regler om saklighet och opartiskhet m. m. för innehållet. I de flesta fall skulle innehållet omöjliggöra en sändning i rundradio.

Utrymmet för rundradiosändning i etern är starkt begränsat. Önskemålen att utnyttja utrymmet måste förutsättas bli allt mera uttalade. En avvägning mellan olika intressen och synpunkter måste därför göras. Det utnyttjande av eterutrymme som förslaget om radiosända taltidningar medför bör därför inte göras större än som är nödvändigt för ändamålet.

Utredaren betonar att syftet med förslagen inte är att möjliggöra radiodistribution av en tidning som är specialgjord just för synskadade. Förslaget bygger helt på att synskadade skall få tillgång till en talad version av den tryckta dagstidningen.

Av direktiven framgår att radiodistribution av uppläsningar ur tidningar skall avse dagstidningar. Begreppet dagstidning är i sig inte något klart begrepp. I presstödsförfattningarna avses t. ex. med dagstidning "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka". Här står alltså dagstidning *dels* för en tidning med visst innehåll (nyhetstidning) *dels* med viss utgivningsfrekvens (minst ett nummer varje vecka).

Med utgångspunkten att minimera utnyttjandet av ett begränsat eterutrymme bör den tryckta förlagan till taltidningen karaktäriseras sålunda:

1. Förlagan skall vara sådan att en seende kan tillgodogöra sig den genom synintryck.
2. Förlagan skall vara sådan att rundradiosändning är en lämplig distributionsform för synskadade.

Punkt 1 motiveras av att syftet med lagändringen är att ge synskadade samma möjlighet som seende att informera sig.

Punkt 2 motiveras av att om det för förlagan finns andra för synskadade lämpliga distributionsformer som inte kräver utnyttjande av frekvensutrymme i etern så bör dessa användas.

När radiolagen ändras för att möjliggöra sändning av taltidningar är det givetvis väsentligt att ändringen inte utformas så att ej avsedda effekter uppkommer. Radiolagen har effektivt dämt upp ett på sina håll starkt intresse att använda eter- och trådmedierna som distributionsform för information av skilda slag. Det finns således skäl att så noggrant som möjligt fastställa hur förlagan skall se ut. I annat fall skulle exempelvis sändning kunna ske av uppläsning av tryckt propaganda, reklam, flygblad

etc., under sken av att vara avsedd för synskadade medan sändningen i själva verket var avsedd för allmänheten som helhet. Givetvis skulle inte en sändning av detta slag tillgodose synskadades intressen.

Det kan också tänkas att ett tryckt alster i och med möjligheten till radiodistribution av dess innehåll helt ändrar karaktär. För att förhindra dessa möjligheter måste troligen de två tidigare nämnda punkterna kompletteras med följande "begränsande" punkt.

3. Förlagan skall inte ha framställts med huvudsakligt syfte att radiosändas.

Punkt 3 motiveras av att huvudskälet för ett "taltidningssystem" är att även de synskadade i möjligaste mån skall få tillgång till dagspressen. Det är alltså fråga om att göra en "talversion" av redan etablerade tryckta tidningar. Det är däremot inte meningen att radiodistribution skall bli möjlig för taltidningar som saknar tryckt förlaga. En följd av detta är att krav bör ställas på att den tryckta tidningen i huvudsak skall vara en etablerad "tryckt" tidning. I syfte att realisera detta bör man kräva att förlagan har en viss utgivningsfrekvens och att dess totalupplaga har minst en viss storlek.

När det gäller utgivningsfrekvensen finns det skäl att använda dagstidningsbegreppet. (I presstödsförfattningarna menas med dagstidning när det gäller utgivningsfrekvensen en tidning som utkommer med minst ett nummer varje vecka.) Detta är en konsekvens av det villkor som uppställts under punkt 2. Det är nämligen just för tidningar typ dagstidningar som radio är en lämplig distributionsform. Däremot saknar vanligtvis en sådan skrift som utges vid endast några tillfällen om året sådan aktualitetskaraktär att den inte skulle kunna distribueras på annat sätt, exempelvis på ljudkassett.

När det gäller upplagens storlek kan givetvis många olika synpunkter finnas. Man kan också ifrågasätta om inte kravet borde avse ett minimalt för en abonnerad upplaga av tidningen. Utredaren anser dock att skälet för ett upplagekrav kan tillgodoses genom en föreskrift att den tryckta förlagan under det senaste året skall ha haft en totalupplaga som genomsnittligt överstiger 2000 exemplar per utgivningstillfälle. Dock bör en nystartad dagstidning, som förväntas utkomma med den nämnda upplagestorleken, redan under det första utgivningsåret kunna vara förlaga till en radiosänd taltidning. En särskild bestämmelse bör därför införas i lagen om rundradiosändning av taltidningar som gör det möjligt att frångå kravet på viss totalupplaga det senaste året då särskilda skäl föranleder detta.

Material som genom en undantagsregel i radiolagen skall kunna radiosändas har ovan karaktäriserats i tre punkter. Punkterna 1 och 2 kan sammanfattas sålunda: Tryckta alster av typ dagstidningar innehållande nyheter, aktuell debatt och aktuella reportage. Motiveringen till att i denna definition betona ordet aktuell är att söka i punkt 2. Om nämligen innehållet inte är av aktualitetskaraktär kan det ifrågasättas om inte andra för de synskadade lämpligare distributionsformer finns.

Taltidningen bör vara ett tvärsnitt av förlagan. Reglerna måste utformas så att en total snedvridning av innehållet i taltidningen sett i förhållande till förlagan omöjliggörs. Detta kan exempelvis ske genom ett krav att innehållet skall vara proportionellt mot innehållet i den tryckta tidningen. Att kräva att det redaktionella materialet och annonsmaterialet i taltidningen skall stå i proportion till samma material i förlagan får dock icke önskvärda

effekter. Det skulle innebära ett krav att en taltidning vars förlaga är en ordinär dagstidning skulle innehålla minst omkring 50 procent annonser. En sådan lösning anser utredaren olycklig av flera skäl. Visserligen bör annonser få förekomma i taltidningen men inte bara urvalet bland annonserna utan även mängden annonsmaterial i taltidningen bör – med den begränsning som framgår av vad som i det följande sägs om reklam – avgöras av utgivaren av taltidningen. Denne bör vara oförhindrad att helt utesluta annonser eller att ta med en relativt sett mindre del. Vad som nu sagts om förhållandet mellan annonser och övrigt material bör i princip gälla även förhållandet mellan andra typer av material i förlagan.

Pressens förmåga att locka annonsörer minskas, enligt utredarens mening, knappast av att tidningen även distribueras över radionätet. Argumentet att reklamen skulle störa programmen (dvs. taltidningen) anses ohållbart eftersom taltidningens syfte är att ge synskadade en version av den tryckta tidningen som så nära som möjligt ansluter till denna. Man kan alltså säga att dessa argument mot reklam har mycket liten relevans i detta fall.

En viss del av taltidningen kan alltså komma att utgöras av reklam. En annons får givetvis en något större spridning om den förutom att spridas i den tryckta tidningen också sprids via radio till synskadade. Detta kan ur annonsörens synpunkt vara fördelaktigt och också innebära att han kanske är villig att betala ett något högre pris för annonsen. Risken är alltså att taltidningen kommer att innehålla sådana annonser som tidningen fått "extra" betalt för. Enligt utredarens uppfattning måste det kommersiella värdet för annonsören av en annons i en taltidning vara ringa i förhållande till värdet av samma annons i den tryckta förlagan. Detta är en följd av det sätt på vilket taltidningen utformas och presenteras samt tidpunkten för utsändningen av taltidningen. Bl. a. dessa faktorer leder sannolikt till att det antal personer som nås av en annons i en taltidning är litet i förhållande till dem som nås genom den tryckta förlagan. Utredaren anser därför inte att det finns skäl att närmare reglera frågan om val och utformning av annonser. Självfallet kan dock en taltidning som enbart innehåller annonser knappast tillgodose de intressen hos synskadade som förslaget till taltidning skall tillgodose. Annonsmaterialet i en taltidning bör därför inte få överstiga 50 procent av sändningstiden.

För att underlätta för den synskadade att hitta vad som främst intresserar honom bör det vara möjligt att i taltidningen införa någon form av innehållsregister, "paginering" och liknande hjälpmedel som av naturliga skäl inte finns i den tryckta förlagan. Som villkor för att taltidningen skall få innehålla denna typ av material bör gälla att materialet – om det saknas i den tryckta förlagan – inte innehåller annat än uppgifter som enbart avser att underlätta för en synskadad att tillgodogöra sig innehållet i tidningen.

Sändningsrätten bör vara knuten till tidningsföretaget. Det är alltså tidningsföretaget som med radiolagens terminologi blir programföretag. Det är också detta företag som skall producera taltidningen dvs. redigera taltidningen. Med tidningsföretag menas ägare av en periodisk skrift här i landet.

Principen att sändningsrätten skall vara knuten till ett tidningsföretag och att taltidningen skall spegla en på visst sätt etablerad dagstidning hindrar givetvis inte en samverkan på det tekniska planet mellan olika tidningsföretag.

Sändning av en taltidning avsedd för synskadade är alltså en rundradio-sändning. Eftersom de villkor som i radiolagen gäller för en rundradio-

sändning av ett radioprogram inte skall gälla för sändning av taltidning måste ett undantag göras i radiolagen för rundradiosändning av taltidningar.

Utredaren föreslår därför att i 5 § radiolagen införs ett särskilt stycke där hänvisning sker till en särskild lag när det gäller rätten att i rundradiosändning sända taltidning. Denna lag innehåller – tillsammans med en lag med ansvarighetsbestämmelser och en förordning med tillämpningsföreskrifter – erforderliga regler för rundradiosändning av taltidningar. Ytterligare undantag behöver inte göras i radiolagen.

Utredaren anger vidare olika förslag till lämplig tillståndsmyndighet samt vilka huvuduppgifter en sådan myndighet bör ha. Behovet av olika kontroll- och påföljdsregler diskuteras. Förslaget innebär att regeringen i ett övergångsskede handhar tillståndsfrågan och att valet av tillståndsmyndighet avgörs i samband med beslut om en framtida närradioverksamhet.

Utredaren behandlar även de problem som uppkommer med anledning av att det material som enligt förslaget kommer att radiosändas i de flesta fall har skydd enligt den upphovsrättsliga lagstiftningen. Det konstateras att en rundradiosändning av material i form av en taltidning som huvudregel bör kräva ett avtal mellan berörda parter. Avtalet bör ha formen av ett kollektivavtal och ange användningsområde, användningssätt (inbegripet rätten att göra inspelningar), avgränsningen av det material som får användas, ersättningsfrågor och föreskrifter om den ideella rätten.

Några speciella lagstiftningsåtgärder inom upphovsrätten på grund av taltidningsverksamheten befinnes inte påkallade för närvarande.

Utredarens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i radiolagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

De företag som regeringen bestämmer (programföretag) ha rätt att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet.

Varje programföretag avgör ensamt vilka radioprogram som skola förekomma i rundradiosändning som företaget anordnar. Härvid skall programföretaget iakttaga bestämmelserna i 6 § och 7 § andra stycket.

Radioprogram i rundradiosändning som har upptagits trådlöst på centralantennanläggning får utan särskilt tillstånd sändas vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till anläggningen.

Om rätt att sända program i vissa lokala rundradiosändningar finnas föreskrifter i lagen (1978: 479) om försöksverksamhet med närradio.

*Om rätt att sända taltidningar
i rundradiosändning finns
föreskrifter i lagen (1981:00)
om rundradiosändning av tal-
tidningar.*

2 Förslag till

Lag om rundradiosändning av taltidningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Med taltidning avses i denna lag en uppläsning ur en allmän nyhetstidning som är tryckt och som har dagspresskaraktär (förlagan).

I denna lag förstås med rundradiosändning detsamma som i radiolagen (1966: 755).

2 § Taltidning får sändas i rundradiosändning efter tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Ett tillstånd att sända taltidning kan ges till ägaren av sådan tidning här i landet som avses i 1 §.

Tillståndet att sända taltidning får meddelas endast om förlagan utkommer minst en gång i veckan och om förlagan, såvida inte särskilda skäl föranleder annat, det senaste året har haft en upplaga som genomsnittligt överstiger tvåusen exemplar per utgivningstillfälle.

4 § En taltidning skall helt eller delvis återge texten i förlagan. Högst hälften av sändningstiden får användas för annonsmaterial ur förlagan.

En taltidning får inte innehålla material som inte förekommer i förlagan. Den får dock innehålla uppgifter som enbart avser att underlätta för en synskadad att tillgodogöra sig innehållet i taltidningen.

5 § Tillstånd skall förenas med de villkor som krävs för sändningen. Villkoren får avse den tid under vilken sändning får äga rum samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren.

6 § För sändning av taltidning gäller inte 6 och 7 §§ radiolagen (1966: 755).

7 § Ett tillstånd att sända taltidning kan återkallas, om den som har fått tillståndet bryter mot denna lag eller mot villkor som avses i 5 §.

8 § Den som bryter mot villkor som avses i 5 § döms till böter.

9 § Mot beslut i fråga om rätt att sända taltidning får talan inte föras.

Remissammanställning

1 Remissinstanser

Remissyttranden över betänkandet (Ds U 1980: 12) Radiosända dagstidningar har avgetts av justitiekanslern, hovrätten för Nedre Norrland, handikappinstitutet, televerket, riksrevisionsverket, radionämnden, pressstödsnämnden, talboks- och punktskriftsbiblioteket, upphovsrättsutredningen (Ju 1976:02), yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10), närradiokommittén (U 1978:11), utredningen (U 1980:08) om distribution av innehållet i dagstidningar till synskadade, Stockholms läns landsting, Sveriges Radio AB, Svenska tidningsutgivareföreningen, Allmänhetens pressombudsman, Pressens opinionsnämnd, Svenska journalistförbundet och Synskadades Riksförbund.

Landstingsförbundet har avstått från att yttra sig.

En skrivelse har inkommit från Norra Hallands taltidning genom Axel Ernback.

2 Remissyttranden

Beträffande remissyttrandena över betänkandet såvitt gäller förslaget till lag om ansvarighet för radiosända taltidningar och förslaget till vissa följändringar till detta förslag hänvisas till en remissammanställning i det ärende som statsrådet Petri har tagit upp. I det följande redovisas bara de uttalanden av remissinstanserna som närmare rör betänkandet i den del detta avser ändringar i radiolagstiftningen.

Justitiekanslern och *hovrätten för Nedre Norrland* har ingen erinran mot förslaget.

Handikappinstitutet ställer sig positivt till att ändringar i radiolagen genomförs så att riksradionet kan användas för distribution av dagstidningar till synskadade. De ändringar som vidtas i radiolagen och andra lagar måste också ge möjlighet att föra över textmassan från tidningen till den enskilde prenumeranten i digital form i stället för i talad form.

Televerket och *riksrevisionsverket* (RRV) har ingen erinran mot förslaget. RRV anser emellertid att såväl behovs- och kostnadsanalyser som utredning angående lämplig distributionsform och teknisk apparatur måste föreligga före ett ställningstagande till det närmare innehållet i författningsförslaget och till frågan om hur dessa skall genomföras.

Radionämnden anser att mycket tungt vägande skäl bör föreligga för att det s. k. reklambudet skall få genombrytas i etermedia. Några sådana skäl har inte presenterats i betänkandet. Enligt nämndens mening är den tillåtna andelen som får användas för annonsmaterial – högst hälften av sändningstiden – alltför hög. Det kan lätt medföra att annonsmaterialet inkräktar på uppläsning av viktigt samhällsdebatterande eller nyhetsmässigt material. Radionämnden anser vidare att programföretagen – aktuella i sammanhanget är Sveriges Riksradio, Sveriges Lokalradio och Sveriges Utbildningsradio – bör kunna svara för sändandet av taltidningar. Tidningsföretagen kan ändå ges rätten att bestämma över taltidningens innehåll. Programföretagen bör dock av utrymmesskal kunna avvisa sändning av visst material, givetvis med beaktande av de önskemål i fråga om

prioriteringar som tidningsföretaget får förutsättas göra i samband med att materialet till taltidningen överlämnas till programföretaget. För genomförande av vad som nu har skisserats krävs det att en undantagsbestämmelse om taltidningar införs i 5 § radiolagen. Innehörden av denna bestämmelse måste vara att paragrafens andra stycke sätts ur spel. Med hänsyn till att det här är fråga om en programtyp som på grund av innehåll, form och sändningstider lätt avgränsas från programföretagens övriga programverksamhet kan något hinder mot en sådan undantagsbestämmelse inte anses föreligga. Det är dessutom rimligt att programföretagen befrias från kraven på opartiskhet och saklighet i fråga om sändningar vars innehåll företagen saknar inflytande över. Utöver ändringen i 5 § radiolagen behövs avtal mellan staten och vart och ett av de berörda programföretagen. I dessa avtal överlämnas sändningsuppdraget till programföretagen samt ges de föreskrifter som är nödvändiga för verksamheten. Avtalen kan senare tas in i de vanliga radioavtalen (efter 1986-06-30). Vad gäller det rent rättsliga ansvaret för taltidningarna bör den i betänkandet föreslagna lagen om ansvarighet för radiosända taltidningar kunna tillämpas även med de förändringar som nämnden ovan anför. Nämnden vill till sist erinra om att ekonomiska fördelar torde stå att vinna om programföretagens fasta resurser i form av personal och lokaler kan tas i anspråk för sändandet av taltidningarna, inte minst som dessa sändningar kommer att ske på tider då belastningen på resurserna är mycket liten.

Om de i betänkandet framlagda förslagen genomförs bör enligt nämndens mening de tekniska möjligheter som finns att sända taltidningarna i kodad form tillvaratas för att så långt som möjligt minska olägenheterna med att taltidningarna innehåller reklammaterial.

Pressstödsnämnden har ingen erinran mot förslaget. Nämnden finner det dock rimligt att statsmakterna avvaktar vad utredningen (U 1980:08) om dagstidningar till synskadade kommer att föreslå. Det är inte säkert att det blir ekonomiskt möjligt eller presspolitiskt rimligt att varje dagstidning gör sin egen taltidning. Om den praktiska lösningen blir taltidningar med innehåll från flera dagstidningar kan bestämmelserna om sändningsrätten behöva formuleras på annat sätt än utredaren föreslår.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) finner det ytterligt angeläget att synskadade och andra som inte kan tillgodogöra sig tryckt skrift får möjlighet att ta del av dagstidningarna genom överföring av dem till lämpliga medier och spridning på ändamålsenligt sätt. Särskilt viktiga krav är att den version av tidningen som överförs till annat medium föreligger samtidigt som den tryckta versionen/förlagan och att den överförda versionen speglar den tryckta förlagan vad gäller t. ex. ställningstaganden i politiska och kulturella frågor samt den allmänna inriktningen. Den i sammanhanget nödvändiga lagstiftningen bör genomföras snarast möjligt. Det är enligt TPB:s mening väsentligt att avgränsningar och definitioner som införs i lagstiftningen är neutrala i förhållande till olika distributionsformer. Annonss reklam från den tryckta tidningen bör ingå i den radiodistribuerade taltidningen. TPB tar ej ställning till den mediepolitiska frågan huruvida det är motiverat att sändningen därför skall ske i kodad form. TPB anser vidare att den tänkta nyttjargruppen bör definieras betydligt vidare än gruppen synskadade. Det begränsade utrymmet för rundradiosändning bör leda till att sändningsteknisk samverkan mellan olika tidningsägare görs möjlig med utnyttjande av samma frekvens inom ett avgränsat spridningsområde.

Upphovsrättsutredningen och *ytrandefrihetsutredningen* har ingen erinran mot förslaget.

Utredningen om distribution av innehållet i dagstidningar till synskadade anser att den föreslagna definitionen av begreppet taltidning som "en uppläsning ur en dagstidning" inte får tolkas alltför bokstavligt. Vidare bör möjligheten att finna andra intressenter än synskadade för taltidningarna, t. ex. långvårdspatienter, beaktas. Utredningen ifrågasätter vidare behovet av så detaljerade krav på taltidningen som betänkanudet innehåller. Exempelvis nämns, att totalupplagan skall vara minst 2000 exemplar, att taltidningen bör vara ett tvärsnitt av förlagan och inte innehålla mer än 50 procent annonser.

Stockholms läns landsting anser främst med hänsyn till att förslaget innebär att kommersiell reklam kommer att sändas i etermedia att den särskilda utredarens (U 1980:08) förslag till olika former av distribution av innehållet i dagstidningar bör avvaktas innan förslag om ändring av radiolagen läggs fram.

Sveriges Radio AB (SR) har ingen erinran mot förslaget från en rent juridisk utgångspunkt. Enligt SR:s uppfattning borde emellertid den särskilde utredarens (U 1980:08) förslag ha förelegat innan de juridiska lösningarna presenteras. SR anser i övrigt följande. Förslaget att sändningarna till 50 procent får innehålla annonsmaterial ur den tryckta förlagan innebär att lagen direkt medger radiosändning av sådan reklam som publicerats mot vederlag, vilket enligt SR:s uppfattning helt avviker från den hittillsvarande principen för rundradioverksamheten i landet. SR är väl medvetet om de synskadades önskemål att även få del av tidningarnas annonsmaterial och de motiv som finns för detta. SR kan trots detta inte tillstyrka en inskränkning i principen om att radiosändningar skall vara fria från kommersiell reklam och vill i den delen avstyrka lagförslaget. Frågan är av stor principiell betydelse. Lagförslaget innebär otvivelaktigt en urholkning av det nuvarande reklamförbudet för rundradion och konsekvenserna av detta har inte diskuterats i delbetänkanudet.

Med den ovan redovisade förutsättningen att taltidningssändningarna kan avlyssnas på en vanlig radiomottagare finns anledning anta att sändningarna av publiken kan komma att förväxlas med de vanliga rundradio-sändningarna från SR-koncernens bolag. Eftersom taltidningssändningarna av naturliga skäl inte skall ske med samma krav på opartiskhet, saklighet och reklamförbud kan effekten av denna förväxlingsrisk bli att respekten för och trovärdigheten hos SR-koncernens utbud minskas. Enligt SR:s mening bör detta förebyggas genom att taltidningssändningarna endast får genomföras på sådant sätt att det klart framgår att de inte härrör från SR-koncernen. En regel om detta har sin plats i den föreslagna lagen om rundradiosändningar av taltidningar. Det outnyttjade eterutrymmet kan i framtiden antas bli avsevärt mycket mindre än vad utredningen förväntar sig. SR vill framföra starka invändningar mot en situation där möjligheter till expansion för SR-koncernens bolag saknas. SR anser att om sändningar av taltidningar kommer till stånd, dessa bara bör komma i fråga i den mån det finns disponibelt sändningsutrymme. SR-koncernens bolag bör alltid ha företräde till utrymmet i de tre radiokanalerna. Endast i de fall då utrymmet inte används av SR-koncernen bör andra intressenter kunna disponera sändningstiden. SR:s sändningsföreträde bör gälla såväl rätten att sända tillfälliga evenemang som rätten att mer permanent använda etermediautrymmet.

Svenska Journalistförbundet (SJF) anser att förslaget rymmer en viktig principfråga och den gäller den kommersiella annonseringen. Det finns enligt SJF:s uppfattning inte tillräckligt starka skäl för att göra lagändringar

som möjliggör radiosänd reklam i detta i och för sig begränsade sammanhang. Endast utomordentliga skäl kan motivera avsteg från principen om att etern skall hållas fri från kommersiella budskap.

När det gäller förslaget i övrigt anser SJF att de stora ingreppen i radiolagen, radioansvarighetslagen m. fl. är till sin natur så omfattande att de måste ses i ett större sammanhang. Utredningsuppdraget har begränsats enbart till rättsliga frågor. Frågan om radiodistributionens lämplighet framför andra distributionsformer, t. ex. via telenätet, har inte utretts. Det vore därför mera lämpligt att överlämna utredningens material till den sittande utredningen om dagstidningar för synskadade. I avvaktan på att den utredningen lägger fram ett förslag bör utredningen om radiosända dagstidningar inte föranleda någon lagstiftningsåtgärd.

Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) framhåller att föreningen inte är beredd att ta ställning till frågan om tidningsföretagen bör engagera sig i framställning och distribution av radiosända dagstidningar förrän ett betänkande framlagts av den särskilde utredaren med uppdrag att utvärdera försök med olika former av distribution av innehållet i dagstidningar till synskadade och därvid belysa de problem som berörts i direktiven för utredningen.

Vad gäller radiorättskommitténs betänkande har TU ingen erinran mot att en lagstiftning om rundradiosändning av taltidningar och om ansvarighet för sådana tidningar genomförs. Med hänsyn till sin principiella inställning till reklam i etermedierna vill TU förorda att sändningsrätten skall begränsas till redaktionell text. Skulle emellertid de synskadade starkt påyrka att få tillgång till tidningsannonser genom radiosända dagstidningar vill TU inte motsätta sig detta. Föreningen förutsätter för sändning av såväl redaktionell text som kommersiella annonser att sändningen sker i kodad form, så att innehållet blir tillgängligt enbart för de synskadade.

Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd har ingen erinran mot förslaget.

Synskadades Riksförbund (SRF) betonar att det framför allt är ett informationshandikapp att vara synskadad samt att det är en viktig förutsättning att kunna ta del av dagspressen för att kunna ta del i den demokratiska process som utgör grundvalen för vårt styrelseskick. SRF konstaterar med stor tillfredsställelse att de hinder för radiodistribution via FM-sändaren, som hittills förelegat är undanröjda i och med förslaget. Utredningen tillgodoser vidare en lång rad av SRF:s tidigare framförda synpunkter. Beträffande begreppet taltidning som sådant kan viss förvirring uppstå eftersom det i dag förekommer en rad s. k. ersättningstidningar som i dagligt tal benämns taltidningar. SRF föreslår att benämningen på de här aktuella tidningarna i fortsättningen blir *dagliga tidningar på kassett*. Målgruppen bör utvidgas så att den omfattar läshandikappade som i dag har rätt att låna talböcker.

Norra Hallands taltidning tillstyrker förslaget men vill föreslå att den föreslagna lagändringen kompletteras att även gälla taltidningar som saknar tryckt förlaga.

De remitterade förslagen

1 Förslag till

Lag om ändring i radiolagen (1966: 755)

Härigenom föreskrivs att 5 § radiolagen (1966: 755)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

5 §²

De företag som regeringen bestämmer (programföretag) ha rätt att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet.

Varje programföretag avgör ensamt vilka radioprogram som skola förekomma i rundradiosändning som företaget anordnar. Härvid skall programföretaget iakttaga bestämmelserna i 6 § och 7 § andra stycket.

Radioprogram i rundradiosändning som har upptagits trådlöst på centralantennanläggning får utan särskilt tillstånd sändas vidare till mottagare inom fastighet som är ansluten till anläggningen.

Om rätt att sända program i vissa lokala rundradiosändningar finnas föreskrifter i lagen (1978: 479) om försöksverksamhet med närradio.

*Om rätt att sända
radiotaltidningar finns
föreskrifter i lagen (1981:00)
om radiotaltidningar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

2 Förslag till

Lag om radiotaltidningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag avses med radiotaltidning en rundradiosänd, uppläst version av en sådan allmän nyhetstidning som trycks och som har dagspresskaraktär (förlagan).

I denna lag förstås med rundradiosändning detsamma som i radiolagen (1966: 755).

2 § Radiotaltidningar får sändas efter tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Tillstånd att sända en radiotaltidning får ges till ägaren av en sådan tidning som avses i 1 § och som utges här i landet.

¹ Lagen omtryckt 1972: 240.

² Senaste lydelse 1978: 476.

Tillståndet att sända en radiotaltidning får meddelas endast om förlagan utkommer minst en gång i veckan och om förlagan, såvida inte särskilda skäl föranleder annat, under det senaste året har haft en upplaga som genomsnittligt överstiger tvåtusen exemplar per utgivningstillfälle.

4 § Radiotaltidningen skall helt eller delvis återge texten i förlagan. Högst hälften av sändningstiden vid ett sändningstillfälle får användas för annonsmaterial ur förlagan.

Radiotaltidningen får inte innehålla material som inte förekommer i förlagan. Den får dock innehålla uppgifter som enbart avser att underlätta för synskadade att tillgodogöra sig innehållet i radiotaltidningen.

5 § Tillståndet skall förenas med de villkor som krävs för sändningen. Villkoren får avse den tid under vilken sändning får äga rum samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren.

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

7 § Ett tillstånd att sända en radiotaltidning kan återkallas, om den som har fått tillståndet bryter mot denna lag eller mot villkor som avses i 5 §.

8 § Den som bryter mot sådana villkor som avses i 5 § skall dömas till böter.

9 § Beslut i fråga om tillstånd att sända en radiotaltidning får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-03-06

Närvarande: justitierådet Holmberg, regeringsrådet Hellner, justitierådet Persson.

Enligt lagrådet den 26 februari 1981 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regerings-sammanträde den 26 februari 1981 har regeringen på hemställan av statsrådet Wikström beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i radiolagen (1966: 755),
2. lag om radiotaltidningar.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Roy Lindeberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om radiotaltidningar

Genom bestämmelserna i radiolagen läggs generellt rätten att sända radioprogram i rundradiosändning under tillståndstvång. Radiolagen reglerar därjämte i åtskilliga andra avseenden såväl trådlös som trådbunden kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Med den nu aktuella lagstiftningen om radiotaltidningar åsyftas att ge särregler för rundradiosändning av vissa program, nämligen sådana som återger innehållet i dagstidningar. Skälet till särregleringen är att de krav på opartiskhet och saklighet som radiolagen uppställer inte kan upprätthållas vid sändning av tidningars hela innehåll, eftersom motsvarande krav inte gäller vid framställningen av tidningar. För att nå det angivna syftet att möjliggöra rundradiosändning av dagstidningar skulle egentligen inte krävas mera än att i radiolagen skrevs in ett undantag från kravet på opartiskhet och saklighet att gälla vid sådan rundradiosändning. Av skäl som inte närmare utvecklats i remissen har valts att göra de av syftet omedelbart föranledda undantagen från radiolagens nämnda krav i en särskild lag om radiotaltidningar. I denna föreslås emellertid också andra avvikelser från radiolagens generella system. Sålunda ges noggranna föreskrifter om beskaffenheten av de radioprogram som rundradiosänds och innefattar taltidningar att jämföra med radiolagens allmänna riktlinjer för utövandet av sändningsrätt. Vidare föreslås den särskilda lagen begränsa kretsen av dem som kan få sändningstillstånd för radiotaltidningar till tidningsföretag, medan radiolagen lämnar full handlingsfrihet härvidlag. Tillståndsgivningen skall vidare – i motsats till vad som gäller rundradiosändning av radioprogram i allmänhet – kunna delegeras av regeringen. Slutligen föreslås särskilda

föreskrifter om villkor, med vilka tillstånd skall förenas, medan radiolagen lämnar öppet om och hur ett sändningstillstånd kan villkoras annat än avtalsvägen. Eftersom det i remissen inte redovisas vilka motstående intressen som beaktats låter det sig knappast göra att bedöma ändamålsenligheten av avvikelserna från radiolagen i andra hänseenden än i fråga om kraven på opartiskhet och saklighet.

Den nu berörda särregleringen föreslås komma till uttryck i radiolagen genom att dess 5 § tillförs ett nytt stycke, vari upplyses att föreskrifter om rätten att sända radiotaltidningar finns i en särskild lag om sådana tidningar. Av 6 § i det remitterade förslaget till lag om radiotaltidningar framgår motsättningsvis att radiolagen är tillämplig även på rundradiosändningar av taltidningar i alla de hänseenden, där den särskilda lagen inte ger avvikande regler. Att 1 § andra stycket i det remitterade lagförslaget upptar en hänvisning till radiolagen får alltså inte tolkas som ett uttryck för att den särskilda lagen skulle ersätta radiolagen i dess helhet i fråga om radiotaltidningar utan torde förklaras av att radiolagen begränsat tillämpligheten av sin definition av rundradiosändning till samma lags text. Av det sagda följer alltså bl. a. att radiolagens förbud i 8 § mot myndighets förhandsgranskning av radioprogram gäller också radiotaltidningar och att sändning av sådana utan tillstånd, exempelvis efter det ett tidsbegränsat tillstånd löpt ut, och sändning av material som inte ingår i en radiotaltidning skall bestraffas enligt radiolagen medan sändning av radiotaltidning i strid mot särskilt meddelat villkor enligt lagen om radiotaltidning bestraffas enligt denna.

Från lagteknisk och systematisk synpunkt har lagrådet ingen erinran mot den i remissen valda uppläggnings av regleringen av rätten att sända taltidningar i rundradio.

Varken i remissen eller i det betänkande som ligger till grund för denna berörs frågan, huruvida tillgängliga frekvenser och sändningstider kommer att ge utrymme för sändningstillstånd åt alla som söker tillstånd och är kvalificerade för sådant. Om emellertid flera sökande anmäler sig än som kan beredas sändningsutrymme inställer sig problemet hur konkurrenssituationen skall hanteras. Fördelningen av det tillgängliga utrymme kan uppenbarligen erbjuda vanskligheter; det är inte givet att den turordning vari sökandena anmält sig ger en med hänsyn till mottagarnas intressen godtagbar grund för utskiftningen av sändningsmöjligheterna. Om tillståndsgivningen delegeras från regeringen blir behovet av riktlinjer för fördelningen tydligt. Det nu berörda problemet är i princip av samma centrala karaktär som det vilket föranlett kravet på opartiskhet vid utövan- det av sändningsrätt enligt radiolagen och bör enligt lagrådets mening inte förbigås i lagstiftningsärendet.

1 §

Såsom förut nämnts innebär den valda uppläggningsen av lagstiftningen om radiotaltidningar att radiolagen skall gälla i allt som inte särskilt regleras i den särskilda lagen. Den i 1 § föreslagna definitionen av radiotaltidning täcker också ett återgivande av en dagstidning helt eller delvis i ett rundradiosant radioprogram av företag med sändningsrätt enligt radiolagen, exempelvis Sveriges riksradio eller Sveriges utbildningsradio. Sådan sändning kan tänkas ske inom ramen för ett vidare tema utan att komma i konflikt med kraven på opartiskhet och saklighet. Avsikten är uppenbarligen inte att också en sådan sändning av en taltidning skall falla under det särskilda tillståndstvånget. Konkurrens mellan radiolagens och den särskilda lagens tillståndssystem undviks om definitionen i 1 § tillförs en bestämning om syftet med radiotaltidningen, förslagsvis genom att paragrafens inledning får lydelsen: "I denna lag förstås med radiotaltidning en för synskadade avsedd, i rundradiosändning uppläst version ---"

2 §

Innebörden av den under denna paragraf föreslagna bestämmelsen är trots det positiva uttryckssättet ett förbud, nämligen förbud att sända radiotaltidningar utan särskilt tillstånd. Även om uttryckssättet har sin förebild i radiolagen synes förbudet böra komma till klart uttryck för att markera att sändningsrätt enligt radiolagen inte omfattar radiotaltidningar. Paragrafen föreslås lyda: "Radiotaltidningar får inte sändas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer."

4 §

Denna paragraf ger närmare föreskrifter om radiotaltidningens innehåll och innefattar delvis en modifiering av definitionen i 1 §, påkallad främst av regleringen av ansvarigheten för rundradiosändningen av nyhetstidningar. Att radiotaltidningen inte får innehålla material som saknas i den tryckta versionen framgår redan av definitionen. Med det av lagrådet föreslagna tillägget till denna behövs i förevarande paragraf ingen referens till just synskadades behov av anvisningar för att finna rätt i sändningen. Det i förslaget använda uttryckssättet "att tillgodogöra sig innehållet" torde vidare öppna inte avsedda möjligheter att i programmet ge bakgrundsinformation och förklarande kommentarer i strid mot den grundläggande tanken om strikt följsamhet i förhållande till det tryckta materialet. Lagrådet föreslår att paragrafens andra stycke ges lydelsen: "Utöver material som förekommer i förlagan får radiotaltidningen endast innehålla uppgifter om hur materialet i sändningen disponerats."

5 §

I denna paragraf föreskrivs att tillstånd att sända radiotaltidning skall förenas med de villkor som krävs för sändningen. Vidare anges att dessa

villkor får avse den tid under vilken sändning får äga rum samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren.

Avfattningen ger närmast vid handen att inga andra villkor än de angivna får uppställas för sändningen. Villkor som gäller t. ex. sändningshastighet eller kodning skall alltså inte kunna meddelas. Innebörden av stadgandet skulle enligt lagrådets mening bli tydligare om paragrafen gavs följande lydelse: "Tillståndet skall förenas med villkor avseende sändningstid samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren."

Huruvida hinder skall föreligga att när tillstånd meddelas uppställa andra villkor än sådana som krävs för sändningen framgår ej av den föreslagna lagen och har ej heller berörts i motiveringen. Uppenbart är emellertid att villkor som har avseende på innehållet i radiotaltidningen, t. ex. innebärande förbud att sända material med visst innehåll, inte får förekomma.

9 §

Innebörden av detta stadgande är att beslut av en myndighet, som tillståndsprovningen har delegerats till enligt 2 §, inte kan överklagas. Bestämmelsen överensstämmer i sak med 9 § i utredningsförslaget. Någon motivering till bestämmelsen har inte lämnats vare sig i utredningsförslaget eller i remissprotokollet.

Ett beslut i fråga om tillstånd enligt lagen – vare sig det är av positiv eller negativ innebörd eller avser villkor för tillstånd – kan angå olika intressenters rätt. Det måste därför anses stå bäst i överensstämmelse med allmänna principer att göra sådana beslut överklagbara, särskilt som tillståndsprovningen enligt förslaget är diskretionär.

Den ordning som gäller för närradioverksamhet och som i viss mån har varit förebild för det remitterade förslaget innebär visserligen att tillståndsbeslut i fråga om närradiosändningar inte får överklagas (se 6 § förordningen 1978:485 om närradio). Men detta kan förklaras av att närradiosändningarna utgör en tidsbegränsad försöksverksamhet, under vilken tillståndsprovningen ankommer på kommittén för närradio som ett led i dess arbete med utredning och utvärdering av närradioverksamheten.

Eftersom några särskilda skäl för att avvika från principen om besluts överklagbarhet inte anförts i remissärendet, anser lagrådet att lagen bör innehålla en regel om rätt att hos regeringen föra talan mot beslut i fråga om tillstånd som meddelats av myndighet som avses i 2 §.

Förslaget till lag om ändring i radiolagen (1966: 755)

Förslaget lämnas utan erinran.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-03-19

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Wikström

Proposition med förslag till lag om radiotaltidningar, m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i radiolagen (1966: 755),
2. lag om radiotaltidningar.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande.

Från lagteknisk och systematisk synpunkt har lagrådet ingen erinran mot den i remissen valda uppläggnings av regleringen av rätten att sända taltidningar i rundradio.

Lagrådet anmärker emellertid, att frågan huruvida tillgängliga frekvenser och sändningstider kommer att ge utrymme för sändningstillstånd åt alla som söker tillstånd och är kvalificerade för sådant inte berörs vare sig i remissen eller i det betänkande som ligger till grund för denna. Om flera sökande anmäler sig än som kan beredas sändningsutrymme inställer sig problemet hur konkurrenssituationen skall hanteras. Fördelningen av det tillgängliga utrymmet kan, anför lagrådet, erbjuda vanskligheter; det är inte givet att den turordning vari sökandena anmält sig ger en med hänsyn till mottagarnas intressen godtagbar grund för utskiftningen av sändningsmöjligheterna. Om tillståndsgivningen delegeras från regeringen blir behovet av riktlinjer för fördelningen tydligt.

För egen del får jag anföra följande. Det nu föreliggande förslaget innebär endast en anpassning av gällande regler för att göra radiodistribution av taltidningar i rättsligt avseende jämställd med andra distributionsformer. En försöksverksamhet med radiodistribution av taltidningar kan därmed komma till stånd, vilket ger utredningen om dagstidningar för synskadade bedömningsunderlag för sitt förslag. Sändningen av radiotaltidningar får åtminstone inledningsvis närmast karaktären av försöksverksamhet. Tillståndsgivningen kommer tills vidare att ligga hos regeringen. Det framstår som naturligt att tidningsföretagen i första hand kommer att vara intresserade av att tillgodose synskadade inom det egna spridningsområdet. Antalet orter med flera än två – tre dagstidningar som uppfyller

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 26 februari 1981.

kraven enligt den föreslagna lagstiftningen är begränsat. Jag finner det därför osannolikt att problem hur en konkurrenssituation skall hanteras uppkommer. Som lagrådet har påpekat uppkommer emellertid ett behov av riktlinjer för fördelningen om tillståndsgivningen delegeras från regeringen. Jag avser därför att återkomma till riksdagen med förslag till sådana riktlinjer i samband med ett ställningstagande till den frågan. De erfarenheter från tillståndsgivningen som regeringen kan göra bör vara värdefulla inför ett sådant ställningstagande.

Vad angår förslaget till lag om radiotaltidningar har jag inte något att erinra mot att bestämmelserna i 1 och 2 §§ utformas på det sätt som lagrådet har föreslagit. Jag godtar också lagrådets förslag till ändring av 4 § andra stycket.

I fråga om det i 5 § i det nämnda lagförslaget reglerade spörsmålet om de villkor som skall förenas med ett tillstånd att sända radiotaltidning har lagrådet ansett, att avfattningen av bestämmelsen närmast ger vid handen att inga andra villkor än de i paragrafen angivna, dvs. villkor som avser den tid under vilken sändning får äga rum samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren, får uppställas för sändningen. Huruvida hinder skall föreligga att när tillstånd meddelas uppställa andra villkor än sådana som krävs för sändningen framgår, enligt lagrådet, ej av den föreslagna lagen och har ej heller berörts i motiveringen.

Det är enligt min mening nödvändigt att tillståndet att sända radiotaltidningar alltid förenas med villkor avseende sändningstid samt placeringen, frekvensen och effekten hos sändaren. Lagrådets påpekande bör emellertid föranleda att den föreslagna bestämmelsen i 5 § ändras så att därav direkt framgår att ett tillstånd inte får förenas med några andra villkor än sådana som enligt vad jag nyss har anfört alltid krävs för sändningen.

Jag delar lagrådets uppfattning att det måste anses stå bäst i överensstämmelse med allmänna principer att beslut som angår olika intressenters rätt kan överklagas. Fördelningen av tillstånd kommer under en övergångstid att ligga hos regeringen. I samband med ställningstagande till frågan om delegering av tillståndsprövningen skall jag återkomma med förslag till besvärbestämmelser. I avvaktan på behandlingen härav förorddar jag att bestämmelsen i 9 § utgår.

Vidare bör 4 § ändras så att radiotaltidningen inte får innehålla annonsmaterial. Slutligen bör vissa redaktionella ändringar göras i förslaget.

Regeringen har tidigare denna dag beslutat att genom proposition föreslå riksdagen att anta förslag till lag om ansvarighet för radiotaltidningar, m. m.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade förslagen med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1981	4
1 Inledning	4
2 Huvuddragen av nuvarande ordning m. m.	5
3 Föredragandens överväganden	6
4 Upprättade lagförslag	9
5 Hemställan	9
6 Beslut	9
Bilaga 1 Sammanfattning av utredarens förslag	10
Bilaga 2 Utredarens lagförslag	14
Bilaga 3 Remissammanställning	16
Bilaga 4 De remitterade förslagen	20
Utdrag av lagrådets protokoll den 6 mars 1981	22
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1981 ..	26