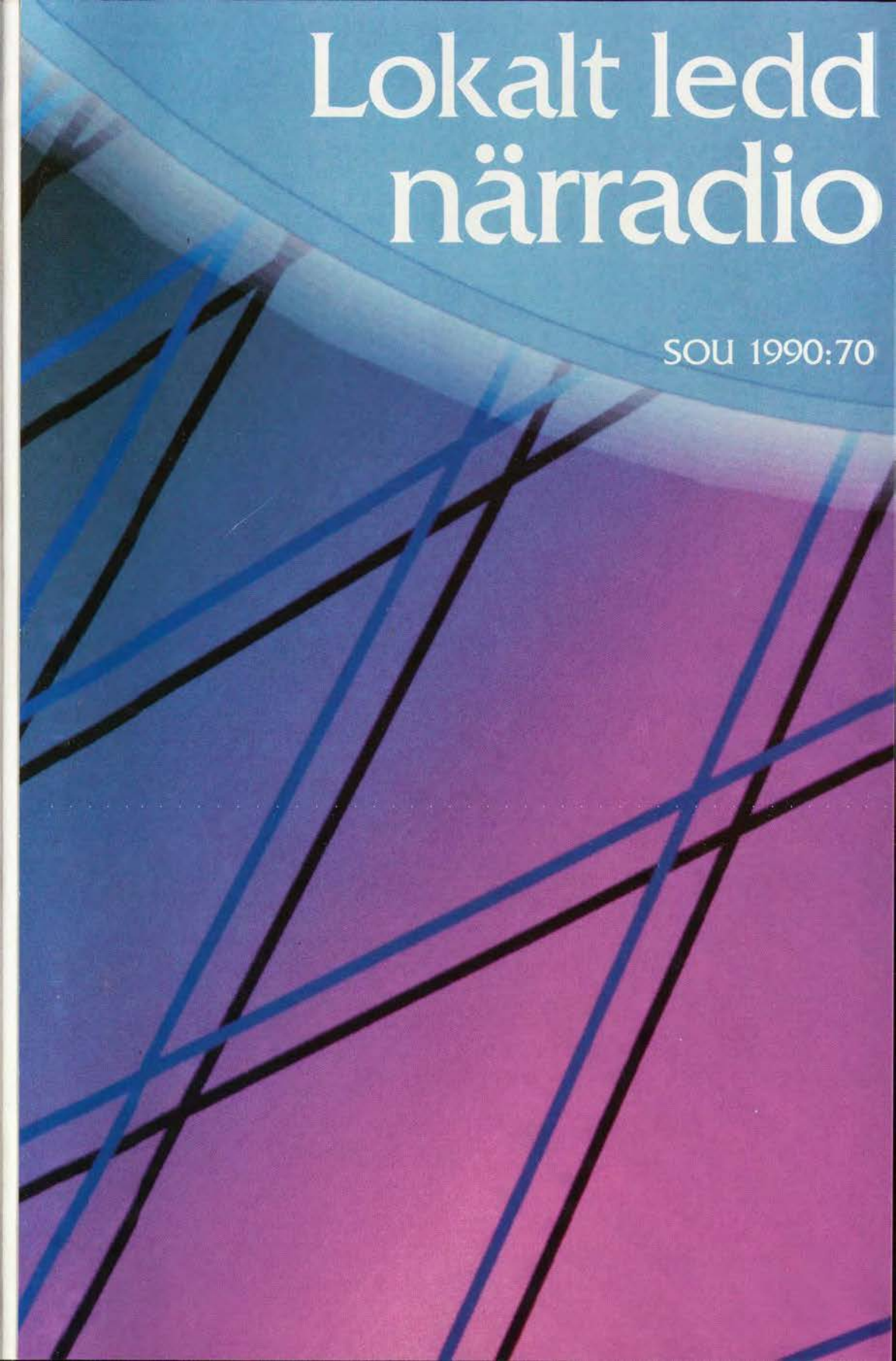


Lokalt ledd närradio

SOU 1990:70



Re, b c Oc



Statens offentliga utredningar
1990:70
Utbildningsdepartementet

Lokalt ledd närradio

Betänkande av utredningen om vissa frågor om närradio
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Till chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Bengt Göransson

Regeringen bemyndigade den 19 maj 1988 statsrådet Bengt Göransson att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om närradions regelverk. Samma dag förordnades under tecknad att vara särskild utredare. Genom tilläggsdirektiv fick jag den 30 november 1989 i uppdrag att se över dels reglerna om referensbandningen av närradions program, dels frågan om närradions Etiska nämnds ställning.

Den 2 februari 1989 överlämnade regeringen till mig en skrivelse från närradioföreningen i Linköping i vilken föreningen föreslår en decentralisering av besluten om sändningstid för ortens tillståndshavare.

Sekreterare i utredningen har varit fil.dr Helena Streijffert. Under slutskedet har hovrättsassessor Carin Wiklund Jörgensen tjänstgjort som biträdande sekreterare och byrådirektör Catrin Tidström som expert.

Sakkunniga har varit hovrättsassessor Tor Bergman, kanslisekreterare Karin Bäcklund samt kansliråd Lars Marén från utbildningsdepartementet, byrådirektör Bertil Olstrup från Televerket Radio, direktör Olle Palmborg från närradionämnden och redaktör Bernt Stenmark, ordförande i Sveriges Närradioförbund.

Som experter för beredningen av frågan om närradion i krig och krislägen har medverkat hovrättsassessor Tor Bergman, utbildningsdepartementet, direktör Nils Petter Lindskog, Sveriges Radio, byråchef Åke Lindström, statens räddningsverk, avdelningsdirektör Claes Göran Lundberg, överstyrelsen för ekonomisk beredskap, byråchef Roland Nordlund, styrelsen för psykologiskt försvar, byrådirektör Bertil Olstrup, Televerket Radio, direktör

Olle Palmborg, närradionämnden samt adjunkt Sven Erik Svensson, Sveriges Närradioförbund.

Utredningsarbetet är nu slutfört och jag får härmed överlämna betänkandet SOU 1990:70 Lokalt ledd närradio.

Stockholm den 27 september 1990

Leif Andersson
särskild utredare

Helena Streijffert
sekreterare

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	
Förslag till lag om ändring i närradiolagen (1982:459)	21
Förslag till lag om ändring i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio	33
Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1967:446) om radiosändare	35
Förslag till förordning om närradoråd	37
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio	43
 I Beskrivande del	
1 Uppdraget	45
1.1 En särskild utredare tillkallas	45
1.2 Direktiven	45
1.3 Tilläggsdirektiv	47
1.4 Skrivelse från Linköpings närradioförening	47
1.5 Utredningens arbetsformer	47
 2 Närradion enligt 1985 års riksdagsbeslut	49
2.1 Regelverket	49
2.2 Regeringsformens föreskrifter om skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten	49
2.3 Vissa radiorättsliga begrepp	50
2.4 Regler om sändare och mottagare	51
2.5 Något om villkoren för sändningarna från Sveriges Radio-koncernens programföretag	51

2.6	Närradiolagen	52
2.7	Lagen om ansvarighet för närradio	54
2.8	Avgifterna i ärenden om närradio	55
3	Utvecklingen av närradion efter år 1985	57
3.1	Ett fågelperspektiv	57
3.2	Utvecklingen av antalet sändningsområden, sändnings- tillstånd och sändningstimmar	58
3.3	Närradion – ett massmedium?	59
3.4	Närradions lyssnare	61
3.5	Utvecklingen av antalet sändande föreningar	63
3.6	Sommarradio och turistradio	65
4	Närradionämndens arbete	69
4.1	Uppgifter och personal	69
4.2	Tillsynsärenden	69
4.3	Tillståndsärenden	72
4.4	Tidsscheman	73
4.5	Faktureringar	74
5	Närradiosändningarna – lokala tillämpningar av generella regler	77
5.1	De sändande föreningarna	77
5.1.1	Att sända närradio	77
5.1.2	Att samsas om tillgänglig sändningstid	82
5.2	Närradioföreningarna	82
5.2.1	Närradioföreningarna som samordnare	82
5.2.2	Närradioföreningarnas sändningar	85
6	Finansiering av närradiosändningarna	91
6.1	Vad kostar det att sända närradio?	91
6.2	Finns det bidrag?	94
7	Teknisk orientering – allmän bakgrund	97
7.1	Inledning	97
7.2	Frekvenstekniska grunder	97
7.3	Frekvensförvaltningens organisation	99
7.4	Kostnader för olika slags sändare	99
7.5	RDS och andra tilläggstjänster	100
8	Sändarnas räckvidd	101
8.1	Huvudregeln	101
8.2	Önskemål om längre räckvidd	101
8.3	Gången av ett räckviddsärende	102
9	Televerkets ensamrätt	105
9.1	Sändarmonopolet	105
9.2	Programförbindelser	106

10	Närradion i krig och vid krigsfara samt för varning av befolkningen	109
10.1	Nuvarande reglering	109
10.2	Varning och information vid fredsolyckor	110
10.3	Varning och information under beredskap och i krig	113
10.4	Radio Data System (RDS)	114
10.5	Behovet av och möjligheterna för sändningar över begränsade områden	116
10.5.1	Närradions användning vid fredsolyckor	116
10.5.2	Närradions användning under beredskap och i krig	117
10.5.3	Närradions utbredning	118
10.5.4	Möjligheterna inom riksradiation och lokalradiation	118
10.6	Totalförsvarets ledning under kriser och i krig	119
10.7	Yttrande- och informationsfriheten i krig och kriser	120
10.7.1	Den fria åsiktsbildningen	120
10.7.2	Möjliga begränsningar av yttrandefriheten	120
10.7.3	Förfogandelagstiftningen och yttrandefriheten	121
10.8	Frågans tidigare behandling	122
11	Rasism och missbruk av yttrandefriheten i närradion	129
11.1	Regeringens uppdrag	129
11.2	Kommissionens kritik av dagens system	129
11.2.1	Rättstillämpningen	129
11.2.2	Den långa handläggningstiden	130
11.2.3	Referensbandning	131
11.2.4	Närradions etiska nämnds ställning	132
11.3	Referensbandning	132
11.3.1	Lagstiftningen	132
11.3.2	Praktik och teknik	133
11.3.3	Erfarenhet av referensbandning	133
11.4	Massmedier och etik	134
11.4.1	Yttrandefrihetsskydd och yttrandefrihetsbrott	134
11.4.2	Radio och TV	135
11.4.3	Pressens opinionsnämnd och PO	136
11.4.4	Närradion och dess etiska regler	137
11.5	Återkallelse av sändningstillståndet	139
11.5.1	Lagstiftningen	139
11.5.2	Närradiokommitténs förslag	140
11.5.3	Återkallelse i praktiken	140

II Överväganden och förslag

12	Uppdraget och vissa utgångspunkter	143
13	Närradiosändningarnas räckvidd	147
13.1	Nuläge	147
13.2	Överväganden	148
13.2.1	En kommuntäckande närradio	148
13.2.2	Praktiska och ekonomiska konsekvenser	149
13.3	Förslag	150
14	Huvudmannaskapet för närradiosändarna	153
14.1	Nuläge	153
14.2	Överväganden	154
14.2.1	Ekonomiska konsekvenser för de sändande föreningarna	154
14.2.2	Tillståndshavarnas tillgång till sändarna	156
14.2.3	Det fortsatta förhållandet till televerket	157
14.2.4	Närradion i krig m.m.	158
14.2.5	Övergångsfrågor	158
14.3	Förslag	159
15	Lokala beslut om sändningstid och lokal avgiftsadministration	161
15.1	Behovet av en lokal administratör	161
15.2	Tidigare ställningstagande i frågan	162
15.3	Beslut om fördelning av sändningstid är ett myndighetsbeslut	163
15.4	Överlämnande av myndighetsbeslut till enskilt organ	163
15.5	Närradioföreningarna kan inte fungera som mottagare av myndighetsuppgifter	164
15.6	En ny offentligrättslig organisation skapas – närradioråd	166
15.7	Närradiorådets uppbyggnad och regleringen av deras uppgifter	168
15.7.1	Närradiorådet skall representera tillståndshavarnas olika inriktningar	168
15.7.2	Närradiorådets myndighetsområde	168
15.7.3	Närradiorådets tillkomst	170
15.7.4	Regler för myndighetsbeslut	171
15.7.5	Avgiftsdebitering	172
15.7.6	Närradiorådet får rätt att ta ut avgift och får hjälp att fordra in den	174
15.7.7	Närradioråden får tillsynsuppgifter	175
15.7.8	Den rättsliga regleringen av närradioråden	175
15.7.9	Övergångsregler	176
15.8	Närradionämndens tillsyn över närradioråden	176

15.9	Närradiorådets juridiska ställning	178
15.10	Förslagen i sammanfattning	179
16	Närradioföreningarnas sändningsrätt	181
16.1	Nuläge	181
16.2	Gruppmedium – ortmedium	183
16.3	Överväganden	184
16.3.1	Egentliga föreningar har företrädare	184
16.3.2	Slingor	185
16.3.3	Provsändningar	186
16.3.4	Kommunal information	186
16.3.5	Evenemangssändningar	187
16.4	Förslag	187
17	Närradios användning för varning och information samt i krig och vid omedelbar krigsfara	191
17.1	Uppdraget	191
17.2	Överväganden	192
17.2.1	Närradiosändarnas användning i fred	192
17.2.2	Närradiosändarnas användning under beredskap och i krig	194
17.3	Förslag	199
17.3.1	Varning och information vid fredsolyckor	199
17.3.2	Varning och information under beredskap och i krig	199
17.3.3	Kostnader	200
18	Åtgärder mot missbruk av yttrandefriheten i närradion	201
18.1	Utgångspunkter	201
18.2	Referensbandningen	202
18.2.1	Ökad åtkomlighet av referensband	202
18.2.2	Regelbundna uppgifter om vem som sänder	203
18.2.3	Sammanslutningen skall ha ansvaret för referensbandningen	205
18.2.4	Närradionämnden har rätt att kostnadsfritt få tillgång till referensbanden	206
18.2.5	Förbättrad tillsyn med närradiorådets hjälp	207
18.2.6	Sanktionsmöjligheterna förstärks	207
18.3	Tillgång till referensbanden och närradios etiska nämnds ställning	209
18.3.1	Ej lagligt reglerad tillgång till referensband	209
18.3.2	Närradios etiska nämnd skall verka utan statlig inblandning	210
18.4	Närradionämnden får ökat tillsynsansvar	210
18.5	Yttrandefrihetsbrott skall kunna medföra tidigare interimistisk återkallelse av sändningstillståndet	212
18.5.1	Behov av snabbare återkallelse	212

18.5.2	Allvarligare yttrandefrihetsbrott skall kunna tidigarelägga den interimistiska återkallelsen	213
18.5.3	Tiden för nytt tillstånd förlängs vid brottet hets mot folkgrupp	215
18.6	Förslagen i sammanfattning	216

Litteraturförteckning	219
------------------------------	-----

Bilagor

Bilaga 1	Särskilt yttrande	221
Bilaga 2	Utredning om vissa närradiofrågor (Dir. 1988:22)	223
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv (IP 2311/89)	233
Bilaga 4	Närradions etiska regler (Sveriges Närradioför- bund)	235

Förkortningar

a.a.	Anfört arbete, syftar på senast angiven källa/referens
AM	Amplitudmodulering, en moduleringsmetod som används för ljudradiosändare på lång- och mellanvågsbanden
CFL	Utredningen om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m.
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
FM	Frekvensmodulering, en moduleringsmetod som används för ljudradiosändare på FM-bandet 87,5–108 Mhz
FöU	Försvarsutskottet
IFPI	The International Federation of Producers of Phonograms and Videograms
KrU	Kulturutskottet
PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens opinionsnämnd
prop.	Regeringens proposition
RAL	Radioansvarighetslagen
RB	Rättegångsbalken
RDS	Radio Data System, medger sändning av digital tilläggsinformation över FM-sändare

RF	Regeringsformen
rskr.	Riksdagsskrivelse
SAMI	Svenska artisters och musikers intresseorganisation
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
SRV	Statens räddningsverk
STIM	Föreningen svenska tonsättares internationella musikbyrå
TF	Tryckfrihetsförordningen
VMA	Viktigt meddelande till allmänheten
ÖB	Överbefälhavaren
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har enligt direktiven haft fem huvuduppgifter

- att pröva frågan om närradiosändarnas räckvidd

- att utreda konsekvenserna av en avveckling av televerkets ensamrätt på närradiosändare

- att undersöka möjligheterna till en ändrad beslutsordning i sändningstidsärenden och om det finns anledning att reglera antalet närradioföreningar i de olika sändningsområdena

- att ta ställning till närradioföreningarnas sändningsrätt i ljuset av att närradion i största möjliga mån bör bevara sin särprägel av föreningsradio samt

- att behandla frågorna om rätten att sända närradio i krig och närradiosändarnas användning för andra ändamål i krig respektive vid fredsolyckor.

Utredningen har därtill enligt tilläggsdirektiv haft att se över reglerna för referensbandning av närradions program samt möjligheterna att ge närradions etiska nämnd en starkare ställning.

Betänkandet är indelat i två delar. I del I, som omfattar kapitlen 1-11, ges en redovisning av bakgrundsmaterial. I del II, som utgörs av kapitlen 12-18, redovisar jag mina överväganden och förslag. Dessa har i sin tur fått relativt omfattande konsekvenser för de lagar och förordningar som omgärdar närradioverksamheten. Jag redovisar inledningsvis i betänkandet förslag till dels författningsändringar, dels nya författningar.

Bakgrundsbeskrivning

Den första delen inleds med en redovisning av direktiven och tilläggsdirektiven. Vidare beskrivs hur utredningen har arbetat (kap. 11).

Därefter följer en redovisning av den särskilda lagreglering som gäller för närradion. Men eftersom den inte bör behandlas isole-

rat ingår också en redovisning av den grundläggande lagstiftningen för radio- och TV-verksamhet i vårt land och vad regeringsformen föreskriver om skydd för yttrandefrihet och informationsfrihet (kap. 2).

I utredningsuppdraget ingår frågorna om närradioföreningarnas ställning och sändarnas räckvidd. I betänkandet beskrivs relativt utförligt närradioverksamhetens utveckling. Vidare görs en jämförelse med andra massmedier samt en redovisning av två undersökningar om närradiolyssnandet i riket. Utvecklingen mot s.k. sommarradio och turistradio berörs också (kap. 3).

Närradionämndens arbete med fastställande av sändningstider och debitering av sändningstidsavgifter har växt i takt med närradioverksamheten, medan mängden tillsynsärenden avseende olika regelbrott med ett undantag har legat på en jämförelsevis låg nivå. Undantaget är obetalda sändningstidsavgifter, vilket leder till förlust av sändningstillstånd (kap. 4).

Genom en serie studiebesök har vi samlat underlag för att kunna besvara frågor om bl.a. närradioföreningarnas ställning och funktion i de olika sändningsområdena. Här framgår bl.a. att närradioföreningarna samordnar tillståndshavarnas önskemål om sändningstid, avgifterna till televerket för hyra av sändare och programförbindelser samt licensavgifterna till upphovsmanorganisationerna. Av närradioföreningarnas sändningar är kommunal information och turistinformation vanligast. Inställningen till närradioföreningarnas sändningar varierar, enkelt uttryckt så att man är mer positivt inställd till dem i de mindre orterna än i storstäderna (kap. 5).

Kommunalt stöd är relativt vanligt, särskilt i de mindre orterna, t.ex. i form av bidrag till studioutrustning och lokalhyra, till lön åt någon anställd. Närradioföreningarna spelar här en roll som mottagare av ekonomiska bidrag till närradioverksamheten på orten och som sändare av sådan information som kommunen finner angelägen att nå ut med (kap. 6).

I utredningsuppdraget ingår också frågor av teknisk natur. Frågan om närradiosändningarnas räckvidd är relevant i ljuset av de sändande föreningarnas önskemål, men också om det av frekvens-tekniska grunder är möjligt att förändra räckvidden. En avveckling av televerkets ensamrätt för innehav av närradiosändare har betydelse för tillståndshavarnas utgifter, men också för vad den innebär för förvaltningen av tillgängliga frekvenser och kontrollen av de sändare som är i bruk. Frågan om närradiosändarnas användning för andra ändamål i krig är relevant i ljuset av föreningslivets möjligheter till egna radiosändningar t.ex. för att upprätthålla folkförsvar och motståndsvilja, men också i relation till behoven av att snabbt kunna gå ut med varning och information till befolkningen och vilka övriga möjligheter ljudradiosystemet har att erbjuda. Därför ges i betänkandet en allmän och sammanhållen redovisning av olika tekniska frågor som rör tillgång och

efterfrågan på samt fördelning och förvaltning av radiofrekvenser (kap. 7).

Det finns en utbredd opinion bland de närradioverksamma att sändningarna skall nå utöver vad som gäller enligt den s.k. huvudregeln, dvs. fem kilometers räckvidd. För närvarande har så många dispenser lämnats att flertalet sändare har en räckvidd som är större än fem kilometer (kap. 8).

Televerket har i en skrivelse till regeringen hösten 1987 begärt att ensamrätten skall avvecklas och som skäl anfört att verket hade dålig kostnadstäckning och därför skulle bli nödgat att kraftigt höja priserna för den tjänsten. Bland många närradioverksamma finns det en önskan att "slippa monopolet" (kap. 9).

En genomgång av de riktlinjer som gäller för Sveriges Radio AB i krig, vid krigsfara och vid fredskatastrofer presenteras. Tidigare utredningar visar att närradiosändarna bedöms ha stor betydelse för ett väl fungerande ljudradiobaserat varningssystem. En genomgång av totalförsvarets ledning under kriser och krig visar kommunernas centrala samordnings- och ledningsroll.

Regeringsformen anger de villkor som gäller för att begränsningar av informations- och yttrandefriheten skall kunna göras. En begäran av en myndighet att sända varning och annan information till allmänheten över radio respektive att förbjuda användningen av en närradiosändare måste därför regleras i lag.

Närradion har relativt god och förväntat förbättrad täckningsgrad. Den är relativt väl etablerad bland lyssnarna i de områden där den finns.

Några särskilda beredskapshänsyn har inte tagits när det gäller placering av närradios sändare. Sådana hänsyn har heller ej spelat in vid etablering av programförbindelser eller placering av studior (kap. 10).

Utredningens tilläggsuppdrag bottnar i den kritik kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet riktade mot närradion i sitt betänkande (SOU 1989:13-14) **Mångfald mot enfald**. Kommissionen ifrågasatte dels allmänt om yttrandefrihetens gränser skulle vara desamma för alla medier, dels mer konkret bl.a. om lagstiftningen var tillfredsställande utformad vad gäller referensbandningen. Kommissionens ståndpunkter och remissinstansernas reaktion på dessa redovisas.

Vidare redovisas hur referensbandningen regleras och sköts i dag. Erfarenheterna talar inte för att referensbandningen missköts i någon märkbar omfattning.

Närradion har genom sina etiska regler och sin etiska nämnd inordnat sig i ett för massmedierna brukligt mönster. Släktskapet med reglerna för pressen och för radio och TV påvisas.

Som en sanktion mot brott mot närradiolagens regler och mot yttrandefrihetsbrott kan återkallelse av sändningstillstånd tillgripas av närradionämnden. Tidigare har förslag väckts om att återkallelsen skulle kunna användas mer aktivt mot rasism. I prakti-

ken har återkallelse sällan tillgripits men alltid då yttrandefrihetsbrott begåtts. Radio Islam är det mest uppmärksammade fallet (kap. 11).

Överväganden och förslag

★ Uppdraget och vissa utgångspunkter (kap. 12)

Betänkandets del II inleds med en principellt hållen diskussion. Jag erinrar om att mitt uppdrag gäller *vissa* frågor om närradion och således inte frågor om t.ex. reklam och sponsring, s.k. fri radio och kostnaderna för närradionämnden som jag ibland mötts av under mina kontakter med närradioverksamma. För mig är det självklart att närradion i största möjliga mån skall bevaras som en föreningsradio.

Närradions karaktär av föreningsradio har betydelse bl.a. för dess räckvidd. Sändningarna bör därför kunna nå medlemmarna i föreningarnas primära aktionsområde.

Det skall råda en vid yttrandefrihet i närradion. En särskild fråga är missbruk av denna frihet. Reglerna för hur missbruk skall beivras är helt klara i lagen om ansvarighet för närradio. Här gäller emellertid att få en bättre kontroll över att de efterlevs samt undersöka möjligheterna att lättare ingripa mot sådana sändningar.

Eventuella begränsningar av yttrandefriheten har relevans när det gäller frågan om närradions uppgifter i krig. Min allmänna utgångspunkt vid denna prövning kommer att vara att reglerna för närradion bör utformas utifrån den situation som råder i fredstid och att dessa regler så långt det är möjligt också skall tillämpas i krigs- och krissituationer.

Besluten i närradioärenden bör flyttas så nära den praktiska verksamheten som möjligt samtidigt som en minimering av byråkratin bör eftersträvas. Jag ägnar därför stor uppmärksamhet åt frågan om det är möjligt att låta närradioföreningarna fatta de formella besluten om sändningstidens fördelning. Denna inställning är också vägledande när jag behandlar frågan om skyldigheten att använda televerkets sändare.

★ Närradiosändningarnas räckvidd (kap. 13)

Mot bakgrund av att föreningslivets aktionsområde som regel är primärkommunen anser jag att det är rimligt att samma område skall gälla för närradions sändningar, om föreningarna så önskar.

Närradionämnden skall därför, när den fattar beslut om sändarnas räckvidd, försäkra sig om att majoriteten av tillståndshavarna står bakom den begärda räckvidden.

I kommuner med fler än en sändare, som vardera täcker en del av kommunen, skall det vara möjligt för föreningar att få sända samtidigt över samtliga sändare.

★ Huvudmannaskapet för närradiosändare (kap. 14)

Min principiella uppfattning är att det är svårt att motivera en fortsatt ensamrätt för televerket för närradiosändare när verket inte vill ha den kvar och många sändande föreningar anser sig kunna ordna sändare till lägre kostnader. Mitt förslag är att televerkets ensamrätt avvecklas.

Televerket skall meddela tillstånd att inneha närradiosändare till den som har tillståndshavarna i sändningsområdet bakom sig. Mitt förslag är att beslut om sändarleverantör skall fattas av tillståndshavarna genom majoritetsbeslut.

Jag föreslår att sändarägaren skall vara skyldig att låta samtliga tillståndshavare använda sändaren på lika villkor, bl.a. att brukaravgiften per sändningstimme måste vara lika oavsett vem som sänder och när på dygnet. Denna skyldighet skall även innefatta ett krav på att avgiften skall vara skälig.

Tillstånd att inneha närradiosändare bör gälla för ett år i taget. De sändningsberättigade sammanslutningarna ges därmed regelbunda tillfällen att pröva sin leverantör av sändartjänster.

★ Lokala beslut om sändningstid och lokal avgiftsadministration (kap. 15)

Fördelning av sändningstid är ett myndighetsbeslut. För att rätten att fatta myndighetsbeslut skall kunna överlåtas till ett enskilt organ måste bl.a. grundragen i beslutsordningen kunna regleras. Utredningen visar att det inte är möjligt att reglera närradioföreningarnas verksamhet på erforderligt sätt. Jag föreslår i stället att ett nytt organ bildas inom varje sändningsområde, **ett närradioråd**.

Närradiorådet skall väljas av de sändningsberättigade sammanslutningarna och bestå av ledamöter som allsidigt representerar dessa. Sammanslutningarna skall vara skyldiga att bilda närradioråd för att få sända. Det kan förefalla vara en krånglig ordning. I praktiken torde dock i allmänhet samma personer väljas till närradiorådet som idag svarar för närradioföreningarnas verksamhet.

I en särskild förordning om närradioråd skall de närmare reglerna för närradiorådets verksamhet finnas. Bl.a. skall allmänheten och närradionämnden ha insyn i rådets verksamhet genom att de skall vara skyldiga att föra en offentlig sändningsförteckning. Närradioråden skall även ha visst tillsynsansvar över verksamhe-

ten, då de skall anmäla om någon sammanslutning sänder utan anmäld programutgivare eller utan sändningstillstånd.

Närradioråden skall även medverka till att avgiftsdebiteringen förenklas. I fortsättningen skall huvuddelen av sändningsavgifterna inbetalas i en post vid två tillfällen om året. Det skall ske genom att närradiorådet anmäler önskad sändningsvolym för nästkommande halvår, varefter närradionämnden debiterar en total sändningsavgift per sändningsområde. Betalningsansvaret bibehålls av respektive sammanslutning medan närradiorådet tjänstgör som förmedlare.

Närradiorådets arbete med fördelning av sändningstid och förmedling av sändningsavgifter kommer att avlasta närradionämnden. Den del av sändningsavgiften som motsvarar vad som i dag belöper sig på dessa rutiner bör sammanslutningarna befrias ifrån.

★ Närradioföreningarnas sändningsrätt (kap. 16)

Närradioföreningarna har likt övriga föreningar behov att nå ut med information till sina medlemmar. Närradioföreningarna sänder därutöver kommunal information. Närradioföreningarna har däremot inte som övriga föreningar någon ideologi eller åsiktsinriktning att informera om. Mot den bakgrunden föreslår jag att övriga föreningar alltid skall ha företrädare framför närradioföreningarna vid fördelningen av sändningstid. Möjligheterna för närradioföreningarna att sända på s.k. öppen tid försvinner därmed.

S.k. provsändningar för föreningar som själva inte har sändningstillstånd bör ske på föreningarnas eget programansvar. Jag föreslår att närradionämnden skall kunna medge tidsbegränsat tillstånd för detta ändamål.

Informationsslingor, dvs. förinspelat material som innehåller information om närradion på orten, får sändas under tid som inte bokats in av någon tillståndshavare. En slinga får ha en speltid om högst en timme och får vid behov upprepas. Dessa sändningar skall som i dag vara befriade från sändningsavgift.

★ Närradions användning för varning och information samt i krig och vid omedelbar krigsfara (kap. 17)

Ingen lyssnare skall diskrimineras när viktiga varningsmeddelanden sänds ut över radion. Jag föreslår därför att lokalradions sändningar av varningsmeddelanden vid fredskatastrofer utan fördröjning och med automatik skall gå ut också över närradions sändare. Dessa sändningar bryter således pågående närradioprogram. De sker på lokalradions programansvar.

När riket befinner sig i krig eller i omedelbar krigsfara skall dessa sändningar även kunna omfatta viktiga informations- och servicemeddelanden.

Jag är inte beredd att föreslå att beviljade sändningstillstånd skall dras in i krig eller vid omedelbar krigsfara. Däremot skall andra förtursregler gälla vid fördelningen av sändningstid.

Närradioråden i de olika sändningsområdena skall åläggas att utse ett antal personer som skall ingå i en lokal programgrupp för närradions sändningar i krig och vid krigsfara. Dessa programgrupper skall ingå i samma krigsorganiserade ljudradiosystem som lokalradion och inordnas i dess beredskapsorganisation. Lokalradiocheferna i de respektive länen blir med andra ord beredskapsansvariga för organisationen. De lokala programgrupperna har ansvaret för sändningarna av kommunernas information och de har företrädare för sina sändningar framför övriga tillståndshavare.

I allvarliga krigsskeden kan närradion komma att bli en betydelsefull varnings- och informationskanal. Detta ställer stora krav på de lokala programgrupperna att kunna förmedla den information som myndigheterna vill ut med respektive medborgarna efterfrågar och behöver. Då gäller också att närradion aldrig får vara tyst samtidigt som föreningslivets möjligheter att göra egna sändningar är mindre. De lokala programgrupperna måste därför ha relativt stor frihet att fylla kanalen med det innehåll de finner ändamålsenligt.

Som ett villkor för tillståndet att inneha närradiosändare skall gälla att sändaren skall vara tillgänglig för de sändningsberättigade även i krig och vid omedelbar krigsfara. Ett ytterligare villkor som jag föreslår är att sändarägaren också skall vara skyldig att hålla en viss reparationsberedskap.

★ Åtgärder mot missbruk av yttrandefriheten i närradion
(kap. 18)

Dagens regelsystem för referensbandningen stramas upp för att inte inbjuda till lagöverträdelser.

När ett referensband skall avlyssnas skall av själva inspelningen framgå när inspelningen är gjord och vilken sammanslutning som sänt programmet. Lagen om ansvarighet för närradio kommer fortsättningsvis att innehålla krav på tidsmärkning och identifikationstecken. Likaså föreslår jag att lagen skall kräva att en sammanslutning som sänder under mer än en timme i följd minst en gång i timmen skall uppge vem som sänder. Närradioråden skall vara sammanslutningarna behjälpliga med råd angående referensbandningen, men de skall även kunna avkräva dem redovisning över hur de anordnat sin referensbandning.

Sanktionsmöjligheterna skärps mot den som missköter referensbandningen. Här finns i dag en lucka i lagen. Om någon an-

svarig inom sammanslutningen i en lagakraftgående dom befunnits skyldig till brott mot 9 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio (mot referensbandningsskyldigheten) skall därför sammanslutningens sändningstillstånd kunna återkallas. Detsamma skall gälla om sammanslutningen inte lämnat närradiorådet en redovisning vilken utvisar att referensbandningen är tillfredsställande anordnad.

Jag föreslår däremot inte att närradioförbundets etiska nämnd skall få laglig tillgång till referensbanden. En sådan ordning torde strida mot vad som är brukligt i övrigt och dess värde för att stävja missförhållanden kan ifrågasättas. Det finns starka skäl att slå vakt om den etiska nämndens självständighet.

Jag föreslår i stället andra åtgärder för att öka beredskapen mot rasistiska tendenser i mediet.

Närradionämnden åläggs att ha ett aktivt tillsynsansvar vad gäller misstänkta rasistiska inslag. Vid misstanke om att brott mot yttrandefriheten i form av brottet hets mot folkgrupp skall nämnden anmäla saken till JK.

I dag kan en sammanslutning i avvaktan på dom fortsätta sina sändningar med samma innehåll som programutgivaren åtalats för. Att återkalla ett tillstånd efter många månader, eller kanske efter ett år, kan fungera som ett slag i luften. Skall möjligheten att återkalla tillstånd finnas skall den fungera effektivt, dvs. framför allt snabbt. Jag föreslår därför att vid allvarigare brott skall tillståndet kunna återkallas interimistiskt redan när JK väckt åtal. Med allvarliga brott menas brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller därutöver.

När ett tillstånd återkallas kan närradionämnden bestämma en tid om högst ett år inom vilken nytt tillstånd inte kan ges. Ettårsgränsen fungerar som en maximigräns. Den börjar löpa redan vid det interimistiska beslutet. För det fall de rasistiska inslagen skulle öka i närradion är dagens system otillräckligt. Jag föreslår att man redan nu inför en möjlighet att förlänga hindret mot nytt sändningstillstånd till fem år om en sammanslutnings programutgivare fällts för hets mot folkgrupp. Detsamma skall för att förhindra kringgående gälla vid grövre brott mot skyldigheten att referensbanda.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i närradiolagen (1982:459)

Härigenom föreskrivs i fråga om närradiolagen (1982:459)

dels att 1–3, 6–8 och 11–15 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sexton nya paragrafer, 2a–2f, 6a, 8a, 11a–11b, 14a, 16–20 §§, av följande lydelse,

*dels att närmast före 9 § skall införas en ny rubrik med lydelsen **Regler för programinnehåll**,*

dels att närmast före 1 §, 2 §, 2a §, 3 §, 8 §, 12 §, 13 §, 15 § och 16 § skall införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tillämpningsområde

I §¹

I denna lag finns föreskrifter om rätt för vissa sammanlutningar att sända närradio. Med närradio avses rundradiosändningar *med begränsad räckvidd* av ljudradioprogram.

I lagen *förstås* med rundradiosändning, radiosändare och radioprogram detsamma som i radiolagen (1966:755).

I denna lag finns föreskrifter om rätt för vissa sammanlutningar att sända närradio. Med närradio avses rundradiosändningar av ljudradioprogram *som endast undantagsvis når invånare i mer än en kommun.*

I lagen *avses* med rundradiosändning, radiosändare och radioprogram detsamma som i radiolagen (1966:755). *Med sändningsområde avses det område inom vilket närradio från en viss sändare kan tas emot med tillfredsställande hörbarhet.*

¹ Senaste lydelse 1986:1215.

Närradionämnden**2 §²**

För prövning av frågor om närradio och för tillsyn av när-radioverksamheten finns en närradionämnd.

Nämndens ordförande och vice ordförande skall vara lagfarna och erfarna i domarvärv.

För prövning av frågor om närradio och för tillsyn av när-radioverksamheten finns för hela landet en närradionämnd.

Nämndens ordförande och vice ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Närmare föreskrifter om nämnden meddelas av regeringen.

Närradioråd**2 a §**

För prövning av frågor om fördelning av sändningstiden mellan sammanslutningarna skall det för varje sändare finnas ett närradioråd.

Om en sändare uteslutande används för samtidig och oförändrad utsändning av program som samtidigt sänds ut över en annan sändare får närradionämnden besluta att närradiorådet skall vara gemensamt för sändarna.

I förordningen (1991:00) om närradioråd föreskrivs även när närradiorådet i andra fall får vara gemensamt för flera sändare.

2 b §

Innan närradioråd bildats och registrerats av närradionämnden får inte sändaren användas för närradiosändningar.

² Senaste lydelse 1985:597.

2 c §

Varje närradioråd består av ett udda antal ledamöter, minst tre och högst femton, jämte ersättare.

Ledamot av närradiorådet och ersättare skall ha hemvist i Sverige. Han får inte vara underårig eller i konkursstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

2 d §

Närradiorådet väljs vid ett möte till vilket samtliga sammanslutningar inom sändningsområdet, som har sändningstillstånd tills vidare, kallas. Närradionämnden skall bestämma vilken sammanslutning som skall svara för kallelsen.

Varje sammanslutning har vid val av rådet, antagandet av stadgar och vid beslut om avgift till rådet en röst.

2 e §

Val av ledamöter och ersättare skall ske så att de valda representerar olika verksamhetsinriktningar inom sändningsområdet.

Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst det antal röstberättigade som motsvarar den kvot vilken erhålls om antalet närvarande röstberättigade delas med det antal personer som valet avser ökat med 1. Vid förfarandet gäller bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt inom landsting och kommunfullmäktige m.m. i tillämpliga delar.

2 f §

Närradionämndens beslut att vägra registrera ett närradioråd får överklagas hos kammarrätten.

Närradioråds beslut får överklagas hos närradionämnden.

Närmare föreskrifter om närradioråd finns i förordningen (1991:00) om närradioråd.

Tillstånd

3 §³

Närradio får inte sändas utan tillstånd av närradionämnden.

Närradio får sändas sedan närradionämnden lämnat tillstånd och sedan närradioråd beslutat om sändningsid.

Ett sändningstillstånd kan gälla tills vidare eller för en provtid om tre månader.

Tillstånd att sända på prov får meddelas samma sammanslutning endast en gång per treårsperiod.

6 §

Närradio får sändas bara över sådana sändare som televerket ställer till förfogande.

Närradionämnden bestämmer sändningsområdet för varje sändare.

Närradionämnden får inte vid nyetablering av en sändare eller förändring av en befintlig sändare godkänna ett för sändaren begärt sändningsområde, om majoriteten av de sändningsberättigade sammanslutningarna inom sändningsområdet motsatt sig begäran.

6 a §

Från närradiosändare skall kunna vidaresändas meddelanden enligt 11 b §.

³ Senaste lydelse 1985:597.

7 §⁴

För varje sändare bestämmer närradionämnden vilka sammanslutningar som skall få sända *och under vilken tid sändningarna får ske.*

För varje sändare bestämmer närradionämnden vilka sammanslutningar som skall få sända.

Fördelning av sändningstid

8 §⁵

Sändningstiden skall så långt det är möjligt *fördelas enligt sammanslutningarnas önskemål.* Om deras önskemål ej kan för- enas, skall förtur ges åt den sammanslutning som bedöms ha störst intresse av att få sända vid en viss tidpunkt.

En sammanslutning skall så långt det är möjligt *tilldelas sändningstid i enlighet med sitt önskemål.* Om *sammanslutningarnas* önskemål *inte* kan för- enas, skall förtur ges åt *andra sammanslutningar än närradioföreningen och i övrigt* åt den sammanslutning som bedöms ha störst intresse av att få sända vid en viss tidpunkt.

Varje beslut om sändningstid gäller tills vidare, dock längst för ett år.

8 a §

Sammanslutning, som fått tillstånd att sända på prov, får sända på sådan tid som inte omfattas av tidigare beslut om fördelning av sändningstid. Sammanslutningen skall dock alltid beredas tillfälle att sända sammanlagt två timmar under dagtid under tillståndets giltighetstid.

⁴ Senaste lydelse 1985:597.

⁵ Senaste lydelse 1985:597.

11 §^b

Samman slutningens programutbud får inte, annat än i begränsad omfattning, innehålla material som inte har framställts enbart för den egna verksamheten.

En närradioförenings programutbud får innehålla endast

1. uppgifter om program och programtider samt andra upplysningar om närradioverksamheten på orten,

2. sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten,

3. information, i begränsad omfattning, om kommunal verksamhet och

4. provsändningar av program, framställda av samman slutningar som saknar sändningstillstånd, i varje enskilt fall under högst tre månader.

En sammanslutnings programutbud får inte, annat än i begränsad omfattning, innehålla material som inte har framställts enbart för den egna verksamheten.

11 a §

Närradioförening får under tid, som inte omfattas av beslut om fördelning av sändningstid, sända informationslinga. Med informationslinga avses i förväg inspelad information om närradioverksamheten, uppgifter om program och programtider samt musik som till sin omfattning inte överstiger hälften av slingans sändningstid. Informationslingan får inte överstiga en timmes sändningstid.

Under ett dygn får endast samma informationslinga sändas. Under samma dygn får dock en slinga utbytas mot en annan.

^b Senaste lydelse 1985:597.

11 b §

Tillståndsberättigad sammanslutnings program får brytas för vidare sändning av myndighetsmeddelande som programföretag med tillstånd enligt 5 § radiolagen (1966:755) är skyldigt att sända och som avser varning i olycks- eller katastrofsituationer, då skador på liv eller egendom har uppstått, eller då risk för sådana skador föreligger.

Avgift

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter i ärenden om närradio.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för sändningsberättigade sammanslutningar att betala avgifter till närradionämnden.

Återkallelse av sändningstillstånd m.m.

13 §⁷

Tillstånd att sända närradio får återkallas om sammanslutningen

1. inte längre uppfyller kraven enligt 4 §,

2. bryter mot beslut om sändningstid eller låter annan i dess ställe utnyttja sändningstid som tilldelats sammanslutningen,

Närradionämnden får återkalla tillstånd att sända närradio, om sammanslutningen

1. inte längre uppfyller kraven enligt 4 §,

2. har brutit mot beslut om sändningstid eller låtit någon annan i dess ställe utnyttja sändningstid som tilldelats sammanslutningen,

⁷ Senaste lydelse 1985:597.

3. *sänder* program trots att varken behörig programutgivare eller ersättare för programutgivaren enligt lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio *finns* eller trots att anmälan om vem som är utsedd till programutgivare inte gjorts,

4. har sänt ett program som i en lagakraftätagande dom har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott och som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio,

5. *bryter* mot föreskrifterna i 10 eller 11 §,

6. inte *utnyttjar* rätten att sända under tre på varandra följande månader eller

7. inte *erlägger* avgift i ärendet om närradio inom föreskriven tid, om sammanslutningen har förelagts att erlägga den vid påföljd att tillståndet annars återkallas.

Innan dom som avses i första stycket 4 har vunnit laga kraft får tillståndet återkallas interimistiskt.

3. *har sänt* program trots att *det* varken *funnits* behörig programutgivare eller ersättare för programutgivaren enligt lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio eller trots att anmälan om vem som är utsedd till programutgivare inte har gjorts,

4. har sänt ett program som i en lagakraftätagande dom har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott och som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio,

5. *har brutit* mot föreskrifterna i 10, 11 eller 11 a §,

6. inte *har utnyttjat* rätten att sända under tre på varandra följande månader,

7. inte *har betalat* avgift till närradionämnden eller avgift till närradioråd inom föreskriven tid, om sammanslutningen har förelagts att erlägga den vid påföljd att tillståndet annars återkallas *eller*

8. inte *har på* närradiorådets begäran lämnat en redovisning som utvisar att referensbandningen är tillfredsställande anordnad eller om någon inom sammanslutningen i en lagakraftätagande dom befunnits skyldig till brott mot 9 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

När ett tillstånd återkallas får nämnden bestämma en tid om högst ett år inom vilken sammanslutningen inte kan ges nytt tillstånd.

När ett tillstånd återkallas får nämnden bestämma en tid om högst ett år inom vilken sammanslutningen inte kan ges nytt tillstånd. *Om återkallelsen har sin grund i att sammanslutningen har sänt ett program som befunnits innefatta brottet hets mot folkgrupp eller allvarligt brott mot 9 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio får nämnden utsträcka tiden inom vilken sammanslutningen inte kan ges nytt tillstånd, dock högst till fem år.*

Närradionämnden får återkalla ett tillstånd interimistiskt

1. *sedan en dom som avses i första stycket 4 eller 8 har meddelats men inte vunnit laga kraft eller*

2. *sedan åtal väckts för yttrandefrihetsbrott i närradio, för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller därutöver.*

14 §⁸

Sammanslutningen skall på uppmaning av närradionämnden tillstålla nämnden sådan inspelning som avses i 8 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Sammanslutningen skall på uppmaning av närradionämnden *kostnadsfritt* tillstålla nämnden sådan inspelning som avses i 8 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Om sammanslutningen inte rättar sig efter en sådan uppmaning, kan nämnden förelägga vite.

14 a §

Om en sammanslutning inte korrekt iaktar sin skyldighet enligt 4 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, får närradionämnden i föreläggande föreskriva för sammanslutningen hur skyldigheten skall uppfyllas. Föreläggandet kan förenas med vite.

⁸ Senaste lydelse 1985:598.

Överklagande

15 §⁹

Närradionämndens beslut i frågor om tillstånd enligt 4 och 13 §§ eller fördelning av sändningstid enligt 7 och 8 §§ får överklagas hos kammarrätten genom besvär. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Närradionämndens beslut i frågor om tillstånd enligt 4, 13 och 13 a §§, frågor om sändningsområde enligt 6 § eller vid överprövning av närradioråds beslut om fördelning av sändningstid enligt 8 och 8 a §§ får överklagas hos kammarrätten genom besvär. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Rudiosändning över närradio-sändare i krig m.m.

16 §

Kommer landet i krig träder 18–19 §§ i tillämpning.

Befinner sig landet i krigsfara äger regeringen föreskriva att vad i första stycket stadgas skall gälla.

17 §

För varje kommun med närrudiosändare skall en lokal programgrupp bildas. Det eller de närradioråd som finns inom kommunen skall till den beredskapsansvarige föreslå tre till femton personer att ingå i programgruppen. Närmare föreskrifter finns i förordningen (1991:00) om närradioråd.

⁹ Senaste lydelse 1985:597.

18 §

Den lokala programgruppen skall i samarbete med berörda myndigheter och de programföretag som regeringen bestämmer sända varningsmeddelande från civilförsvarsmyndighet till allmänheten över närradiosändare.

Programgruppen får bryta pågående närradiosändning för varning efter eller vid kärnladdningsexplosion, luftanfall, anfall med eller utsläpp av kemiska eller andra för allmänheten farliga ämnen eller liknande händelse, då fara för skada på liv eller egendom finns.

19 §

Den lokala programgruppen får överta sändningsberättigad sammanslutnings sändningstid om det är nödvändigt för att varning och information skall nå ut till kommunbefolkningen.

Vidaresändning av program från de programföretag som regeringen bestämmer får ske om det är nödvändigt för att varning och information skall nå ut till kommunbefolkningen.

20 §

Om sändningsberättigad sammanslutning anser att en lokal programgrupp missbrukar sin rätt enligt 18–19 §§ kan den anmäla förhållandet till närradionämnden för prövning.

Finner nämnden att den lokala programgruppen missbrukar sin rätt att sända kan nämnden meddela varning. Har den lokala programgruppen uppenbart missbrukat sin rätt att sända enligt 19 § kan nämnden ålägga programgruppen eller den som kan anses ansvarig att betala skadestånd till den sammanslutning, vars tid tagits i anspråk.

Denna lag träder i kraft den

Övergångsbestämmelser

1. Ett sändningstillstånd, vilket avser en sändare för vilken det vid lagens ikraftträdande inte bildats något närradioråd, förfaller. Sammanslutningen får dock söka nytt sådant.

2. För brott mot lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio som begåtts innan denna lag trädde i kraft skall inte 13 § första stycket 8, 13 § andra stycket andra meningen och 13 § tredje stycket 1 tillämpas.

3. För yttrandefrihetsbrott som begåtts innan lagen trädde i kraft skall inte 13 § andra stycket andra meningen och 13 § tredje stycket 2 tillämpas.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio

dels att 4 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Varje sändning av ett radio-program skall avslutas med uppgift om vilken sammanslutning som sänder programmet. Om en ersättare för programutgivaren tjänstgör i dennes ställe, skall uppgift samtidigt lämnas om vem som tjänstgör.

Varje sändning av ett radio-program skall avslutas med uppgift om vilken sammanslutning som sänder programmet. *Sådan uppgift skall dock alltid lämnas minst en gång varje timme.* Om en ersättare för programutgivaren tjänstgör i dennes ställe, skall uppgift samtidigt lämnas om vem som tjänstgör.

8 §

Sammanslutningen skall se till att varje program som sänds spelas in och att inspelningen bevaras minst sex månader från sändningen. Rätt att kostnadsfritt ta del av en sådan inspelning och få en utskrift av vad som yttrats i programmet har

Sammanslutningen skall se till att varje program som sänds spelas in och att inspelningen bevaras minst sex månader från sändningen. *Inspelningen skall vara försedd med identifikationstecken och tidsmärkt.* Rätt att kostnadsfritt ta del av en sådan inspelning och få en utskrift av vad som yttrats i programmet har

1. justitiekanslern,

2. en enskild som anser att ett yttrandefrihetsbrott mot honom har begåtts i programmet eller att han lidit skada på grund av ett yttrandefrihetsbrott i programmet, om det inte är uppenbart att han inte berörs av programmet på ett sådant sätt att han kan vara målsägande.

1. justitiekanslern,

2. en enskild som anser att ett yttrandefrihetsbrott mot honom har begåtts i programmet eller att han lidit skada på grund av ett yttrandefrihetsbrott i programmet, om det inte är uppenbart att han inte berörs av programmet på ett sådant sätt att han kan vara målsägande.

10 §

Varje lokal programgrupp enligt 17 § närradiolagen (1982:459) skall för programverksamheten utse en programutgivare med uppgift att förebygga ytt-
randefrihetsbrott.

För programutgivaren och för programgruppens sändningar gäller i tillämpliga delar vad som stadgats i 2-9 §§.

3 Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1967:446) om radiosändare

Härigenom föreskrivs att 1 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Tillstånd för annan än statlig myndighet att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare meddelas av televerket.

Televerket kan meddela generellt tillstånd att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare av visst angivet slag. Verket skall kungöra sådant tillstånd.

Anropssignal för radiostation på fartyg eller på skeppsbygge fastställs av televerket. Televerket skall samråda med sjöfartsregistret beträffande anropssignal för registrerat skepp, registrerat skeppsbygge eller båt registrerad i båtregistret. Televerket skall underrätta en länsstyrelse om fastställd anropssignal för båt registrerad i fritidsbåtsregistret.

Tillstånd för annan än statlig myndighet att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare meddelas av televerket.

Tillstånd att inneha närradiosändare får endast lämnas den som åtager sig att låta samtliga sändningsberättigade inom sändningsområdet använda den och på lika villkor. Kostnaden per sändningstimme skall vara enhetlig och skälig.

Televerket skall innan det meddelar tillstånd inhämta yttrande från närradionämnden. Om flera söker tillstånd att inneha närradiosändare för samma eller delvis samma sändningsområde skall televerket, om inte tekniska skäl talar däremot, bifalla ansökan från den som visar att hans ansökan stöds av en majoritet av de sändningsberättigade sammanlutningarna inom området.

Televerket kan meddela generellt tillstånd att inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare av visst slag. Verket skall kungöra sådant tillstånd.

¹ Senaste lydelse 1987:1146

Anropssignal för radiostation på fartyg eller på skeppsbygge fastställs av televerket.

Televerket skall samråda med sjöfartsregistret beträffande anropssignal för registrerat skepp, registrerat skeppsbygge eller båt registrerad i båtregistret. Televerket skall underrätta en länsstyrelse om fastställd anropssignal för båt registrerad i fritidsbåtsregistret.

4 Förslag till Förordning om närradioråd

Härigenom föreskrivs följande.

Närradiorådets uppgifter

1 § Denna förordning gäller sådana närradioråd, som enligt närradiolagen (1982:459) prövar frågor om fördelning av sändningstid mellan sammanslutningar som har tillstånd att sända närradio.

1 förordningen avses med närradio, sändningsområde och närradioförening detsamma som i närradiolagen.

2 § Utöver vad som föreskrivs i närradiolagen (1982:459) har ett närradioråd i uppgift att

1. utöva tillsyn

dels över att sändningarna sker enligt beslut om fördelning av sändningstid och av sändningsberättigad sammanslutning,

dels över att sammanslutningarna uppfyller sin skyldighet enligt 8 § lagen (1982:460) om ansvarighet i närradio,

2. vidarebefordra avgifter enligt förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio.

Närradiorådets tillkomst och organisation

3 § Närradiorådet väljs i enlighet med 2 b-d §§ närradiolagen (1982:459).

Närradiorådet skall benämnas närradiorådet följt av aktuell Ortsbenämning.

4 § Om det inom en kommun finns fler än en närradiosändare får närradiorådet vara gemensamt för dem, vilkas sändningsberättigade sammanslutningar genom majoritetsomröstning förklarat sig villiga till samförvaltning.

Närradiorådet som är gemensamt för två eller flera sändare skall bestå av minst sju ordinarie ledamöter.

Närradiorådet får i sådant fall fullgöra sina uppgifter i mindre grupper för varje sändare, sändarråd. Sändarrådets skall bestå av ett udda antal, minst tre, ordinarie närradiorådsledamöter. Majoriteten av sändarrådsledamöterna skall företräda sammanslutningarna som har sändningstillstånd för sändaren.

Vad som i denna förordning sägs om närradioråds beslut om fördelning av sändningstid gäller även beslut av sändarråd.

5 § Närradiorådets ledamöter skall väljas för ett år i taget.

Om någon sammanslutning får sitt tillstånd återkallat, skall närradioråds- eller sändarrådsledamot som tillhör sådan sammanslutning under tiden fram till dess sammanslutningen återfår sändningstillståndet ej delta i närradiorådets eller sändarrådets verksamhet. I stället skall ersättare tillhörig annan sammanslutning träda in.

Avgifter

6 § För närradiorådets kostnader för administration får närradiorådet ta ut avgifter av de sändningsberättigade sammanslutningar inom sändningsområdet.

Avgifterna skall bestämmas i proportion till den sändningstid som beviljats sammanslutningen per halvår.

Stadgar

7 § Då närradiorådet bildas skall stadgar för rådet antas.

Stadgarna skall innehålla bestämmelser om

1. antalet ledamöter och ersättare i närradiorådet
2. eventuell uppdelning av arbetet i sändarråd och det antal ledamöter dessa skall ha
3. former för kallelse till närradiorådets respektive sändarrådens sammanträden
4. regler om beslutsföret i närradiorådet och sändarråd
5. regler för vilka beslut som får delegeras och till vilka personer
6. tidpunkten och sättet för att inkalla valförsamlingen
7. formerna för närradiorådets administration
8. avgifter till närradiorådet
9. hur närradiorådets beslut skall tillkännages
10. antal revisorer och formerna för redovisning av närradiorådets medel och
11. närradiorådets namn.

Registrering

8 § När närradiorådet bildats och ledamöter och ersättare valts skall ansökan om registrering inges till närradiönämnden.

Till ansökan skall fogas vidimerade kopior av protokoll från det konstituerande mötet, av närvaroförteckning, av bevis om att samtliga sändningsberättigade sammanslutningar inom sändningsområdet kallats samt av stadgar för närradiorådet. I ansökan skall

även lämnas uppgifter om närradiorådets namn, adress och eventuellt telefonnummer samt om ledamöter och suppleanter, deras personnummer, adress och telefonnummer.

Om närradionämnden finner att omständigheterna då närradiorådet bildades eller då ledamöter och ersättare valdes eller att närradiorådets stadgar strider mot närradiolagen eller denna förordning kan närradionämnden vägra registrering.

9 § Sedan närradiorådet registrerats skall det utöva sina uppgifter enligt 1 och 2 §§, dock att beslut om tidsfördelning som fattats av närradionämnden gäller tills deras giltighetstid löpt ut.

Fördelning av sändningstid

10 § Vid fördelning av sändningstid skall närradiorådet iakttta reglerna i 8 och 8 a §§ närradiolagen (1982:459). Beslut om sändningstid skall föreligga innan sändning får ske.

Närradioråd får under pågående tidsfördelningsperiod fatta beslut om ändrade sändningstider, om någon sammanslutning begär det och det kan ske utan större olägenhet för någon annan sammanslutning.

11 § Vid beslut om fördelning av sändningstid blir den mening gällande som omfattas av det antal ledamöter som motsvarar en majoritet av närradiorådets ordinarie ledamöter.

Om närradiorådets stadgar medger det får dock sådana beslut fattas av en eller flera härför utsedda personer.

Närradiorådets beslut om fördelning av sändningstid skall dokumenteras skriftligt och bevaras i tre år efter det att det fattats.

12 § Ett beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet får rättas av närradiorådet. Innan rättelse sker skall närradiorådet ge berörd sammanslutning tillfälle att yttra sig om det inte är obehövt.

Tillsyn

13 § Närradiorådet skall ha tillsyn över att sammanslutningarna sänder i enlighet med beslut om sändningstid och att den som sänder har sändningstillstånd.

Vid mindre överträdelser kan närradiorådet lämna råd och där efter utöva en mer kontinuerlig uppsikt över att förhållandena rättas till. I allvarligare fall skall närradiorådet anmäla förhållandet till närradionämnden.

14 § Närradiorådet skall informera sammanslutningarna om innebörden av lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, vara dem med råd behjälpliga i deras arbete att uppfylla bestämmelserna samt verka för att överträdelse av lagens bestämmelser beivras i enligt med vad som föreskrivs i 16 §.

15 § Närradiorådet skall på förfrågan av närradionämnden bistå med upplysningar om närradioverksamheten inom sändningsområdet.

16 § Sammanslutningarna är skyldiga att på närradiorådets begäran lämna såväl muntlig som skriftlig redovisning för hur sammanslutningens referensbandning är anordnad.

Om närradiorådet inte får begärd redovisning eller redovisningen inte utvisar att referensbandningen är tillfredsställande anordnad skall närradiorådet anmäla förhållandet till närradionämnden.

Avgifter till närradionämnden

17 § Närradiorådet skall vidarebefordra den avgift som sammanslutningarna inom sändningsområdet har att erlägga enligt förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio. Närradiorådet har rätt att av sammanslutning inkräva den avgift som avser den sändningstid, som sammanslutningen beviljats.

Om någon sammanslutning ej på av närradiorådet angiven tid inbetalar sin del av avgiften, skall närradiorådet anmäla detta till närradionämnden.

Sändningsförteckning

18 § Närradiorådet skall föra en sändningsförteckning.

Sändningsförteckningen skall innehålla uppgifter om respektive sammanslutnings adress och styrelseledamöter samt om dess sändningstider. De förändringar som sker av sändningstiderna skall noteras liksom även om beviljad sändningstid inte utnyttjas.

Därutöver skall varje sammanslutning till närradiorådet lämna uppgifter om den programutgivare jämte ersättare som anmälts enligt lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio. Dessa uppgifter skall före aktuell sändning noteras i sändningsförteckningen.

Sändningsförteckningen får föras med hjälp av automatisk databehandling. Den får endast innehålla sådana uppgifter som nämnts i denna paragraf.

19 § Sändningsförteckningen skall förvaras på betryggande sätt och vid varje tidpunkt finnas bevarad till den del den omfattar de tre senast gångna åren.

20 § Sändningsförteckningen skall vara tillgänglig för allmänheten.

Avgift till närradiorådet

21 § Om någon sammanslutning inte i rätt tid betalar sin avgift till närradiorådet, skall rådet anmäla det till närradionämnden.

Närradionämnden har rätt att i erforderlig utsträckning ta del av närradiorådets bokföring för kontroll av sammanslutningens betalningsansvar.

Lokal programgrupp

22 § Varje närradioråd i en kommun skall föreslå lika antal personer att ingå i lokal programgrupp enligt 17 § närradiolagen (1982:459).

Överklagande

23 § Närradioråds beslut avseende fördelning av sändningstid får överklagas hos närradionämnden.

24 § Bestämmelserna i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) om hur beslut skall överklagas skall tillämpas också ifråga om beslut av närradioråd.

25 § Närradionämndens beslut att vägra registrering enligt 7 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Tillsyn av närradiorådet

26 § Närradionämnden skall kalla samtliga sammanslutningar, vilkas sändningstillstånd gäller sändare för vilka ett närradioråd fattar beslut om fördelning av sändningstid, till ett gemensamt möte, om

1. nya ledamöter i stadgeenligt antal inte anmälts till närradionämnden efter det att valperioden för närradiorådets tidigare ledamöter löpt ut eller

2. närradiorådet allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter enligt närradiolagen (1982:459) eller denna förordning.

Närradionämnden skall före kallelse lämna närradiorådets kända, tidigare eller nuvarande, ledamöter tillfälle att yttra sig.

Vid mötet skall sammanslutningarna medverka till att andra personer än de som senast valda utses till ledamöter i närradiorådet.

Om sammanslutningarna inte medverkar till ett sådant val, skall närradionämnden avregistrera närradiorådet.

Närradionämndens beslut att kalla till möte och att avregistrera närradiorådet får överklagas till kammarrätten.

Likvidation och upplösning av närradiorådet

27 § Ett närradioråd skall träda i likvidation om

1. det inte längre finns någon sändningsberättigad sammanslutning inom dess verksamhetsområde

2. närradionämnden fattat beslut om att avregistrera närradiorådet eller

3. samtliga sändningsberättigade sammanslutningar inom verksamhetsområdet enats om det.

28 § Under likvidationen vidtas förvaltningsåtgärder av alla ledamöter i förening.

Tillgångarna får inte skiftas innan alla kända skulder har blivit betalda eller behövliga medel avsatts för sådan betalning. Om det uppstår ett överskott skall det fördelas lika mellan alla sammanslutningar, som hade rätt att delta i det möte som senast valde ledamöter.

29 § Närradiorådet är upplöst när skifte ägt rum eller, om likvidator har haft hand om likvidationen, när slutredovisning delgivits varje sammanslutning, som hade rätt att delta i det möte som senast valde ledamöter.

Om närradiorådet är försatt i konkurs och denna avslutas utan överskott, är rådet upplöst när konkursen avslutas. Finns det överskott, skall närradiorådet träda i likvidation.

Denna förordning träder i kraft den

5 Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio

dels att 2-4 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 2a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

För den sammanlagda sändningstid, som beviljats en sammanslutning, skall sammanslutningen erlagga avgift med 15 kronor för varje påbörjad timme.

En närradioförening skall dock erlagga avgift endast för den sändningstid som föreningen utnyttjat.

För den sammanlagda sändningstid, som beviljats en sammanslutning, skall sammanslutningen erlagga avgift med xx kronor för varje påbörjad timme.

2 a §

Varje närradioråd skall två gånger om året, senast den 15 maj och 15 november, anmäla hur många sändningstimmar sammanslutningarna i sändningsområdet avser att utnyttja under därpå följande halvår. Rådet skall sedan förskottsvis för varje halvår vidarebefordra å samliga sammanslutningar belöpande avgifter senast den 30 juni respektive 31 december.

3 §²

Avgift utgår ej för beviljad sändningstid som inte har utnyttjats, om sändningsuppehållet varat minst sex veckor i följd och sammanslutningen anmält detta i förväg till närradionämnden.

¹ Senaste lydelse 1986:1215.

² Senaste lydelse 1985:1067.

Avgift utgår ej heller för sändningstid som en närradioförening har utnyttjat huvudsakligen för att lämna uppgifter om program och programtider samt andra upplysningar om närradioverksamheten på orten.

Avgift utgår ej för sändning av informationsslinga enligt 11a § närradiolagen (1982:459) sänts.

4 §³

Avgifterna beräknas i efterhand för den period som närradionämnden bestämmer. För närradioföreningarna sker beräkningen på grundval av de uppgifter om sändningstiderna som föreningen skall lämna till närradionämnden.

Avgifterna beräknas dels i förhand efter de uppgifter som närradiorådet lämnat enligt 2a §, dels i efterhand för sändningstid som erhållits senare än vid i 2a § angivet anmälningsfallförelle men som avser samma halvår som den anmälan omfattar.

Avgift avseende förhandsanmäld sändningstid enligt 2a § skall betalas senast den 30 juni respektive den 31 december.

Avgift för efterhandsbokad sändningstid skall betalas inom två månader från sändningstillfallet.

Avräkning eller återbetalning sker endast i fall som avses i 3 § första stycket.

³ Se not 2.

1 Uppdraget

1.1 En särskild utredare tillkallas

Den 19 maj 1988 bemyndigade regeringen statsrådet Bengt Göransson att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor om närradion. Utredningen skulle göras mot bakgrund av vad riksdagen givit regeringen till känna om dels närradioföreningarnas ställning och sändarnas räckvidd (KrU 1987/88:11; rskr. 1987/88:220), dels närradions användning i krig och vid krigsfara samt för alarmering (FöU 1986/87:11; rskr. 1986/87:310).

Den 19 maj 1988 förordnade statsrådet Göransson mig att som särskild utredare verkställa uppdraget. Utredningens sekreterare förordnades den 10 oktober 1988 och en biträdande sekreterare förordnades under perioden den 15 november 1989–den 11 maj 1990.

1.2 Direktiven

Mitt uppdrag formulerades i ett kommittédirektiv (dir. 1988:22), vilket återges i *bilaga 1*.

I direktiven beskrivs inledningsvis närradions *förutsättningar*:

★ Frekvensutrymmet är en begränsad resurs, som fördelas i internationella förhandlingar. För närradions sändningar används frekvenser på FM-bandet 87.5–108 MHz. Samma band används för riksradians och lokalradians sändningar.

★ Gällande regler för närradioverksamheten finns i närradiolagen och lagen om ansvarighet för närradion samt härtill hörande förordningar.

Statsrådet tecknar därefter *bakgrunden* till de frågor som skall utredas.

★ Närradioföreningarna, dvs. frivilliga sammanslutningar av föreningar som har tillstånd att sända närradio, har enligt gällande lag *begränsad sändningsrätt*, vilket under senare år kommit under debatt. Förespråkarna för en vidgad sändningsrätt för närre-

dioföreningarna har bl.a. pekat på att närradioverksamheten skadas om sändaren inte används under sommaren, då de ordinarie tillståndsinnehavarna ofta saknar resurser för egna sändningar - föreningarna gör sommaruppehåll. Å andra sidan har framhållits att en vidgad sändningsrätt för närradioföreningarna urholkar närradios roll som föreningarnas språkrör.

★ Närradionämnden fattar beslut om alla *sändningstider*. Den växande sändningstidsvolymen har ökat behovet av lokal samordning mellan de sändande föreningarna. Ansvar för fördelningen av sändningstid har kommit att bli en allt mer omfattande uppgift för närradioföreningarna. Som regel presenteras för närradionämnden ett lokalt färdigförhandlat förslag till sändningstidsschema, när den skall fatta beslut i sändningstidsärendena.

★ Med närradiosändningar avses enligt närradiolagen rundradiosändningar med begränsad *räckvidd*. Med stöd i vad som anges i förarbetena till lagen avses härmed "god hörbarhet" inom ett område på ca fem kilometer från sändaren. Femkilometersgränsen är en huvudregel, från vilken närradionämnden kan tillåta avsteg utifrån bedömningar av föreningslivets behov och ortens förutsättningar.

★ Det finns inga särskilda regler för närradiosändningar i *krig*, vid *krigsfara* eller *alarmering*.

★ Televerket är huvudman för *närradiosändarna*. Sändare inkl. programförbindelser hyrs ut till de sändande föreningarna. I en skrivelse till regeringen har televerket föreslagit att verkets monopol på närradiosändare avvecklas.

Som en viktig utgångspunkt anförs i direktiven *att närradion i största möjliga mån bör bevara sin särprägel som föreningsradio*. I korthet innebär uppdraget en översyn av följande frågor:

★ Reglerna för närradioföreningarnas sändningsrätt: Finns det mot bakgrund av utvecklingen under de senaste åren anledning att göra förändringar?

★ Närradiosändarnas räckvidd: Är det tekniskt möjligt att lämna huvudregeln om fem kilometer och i stället eftersträva kommundäckning? Vilka praktiska och ekonomiska följder får en sådan förändring?

★ Beslutsordningen vid tilldelningen av sändningstid: Är det möjligt att låta närradioföreningarna överta viss beslutanderätt? Vad händer om det finns mer än en närradioförening på orten?

★ Närradion vid fredsolyckor och i krigssituationer: Hur kan närradion på bästa sätt utnyttjas för sändning av varning och information till befolkningen vid fredsolyckor och i krig?

★ Sändarinnehavet: Vilka blir konsekvenserna av att televerkets monopol avvecklas?

1.3 Tilläggsdirektiv

I ett tilläggsdirektiv (dnr IP 2311/89) fick jag den 30 november 1989 i uppdrag att se över dels reglerna om referensbandningen, dels möjligheterna att ge närradions Etiska nämnd en starkare ställning (bilaga 2).

1.4 Skrivelse från Linköpings närradioförening

Närradionämnden överlämnade den 23 november 1988 till utbildningsdepartementet en skrivelse från Linköpings närradioförening i vilken föreningen föreslår en decentralisering av besluten om sändningstider för ortens tillståndsinnehavare.

Regeringen överlämnade skrivelsen till mig den 2 februari 1989.

1.5 Utredningens arbetsformer

Jag skall enligt direktiven bedriva mitt uppdrag i nära kontakt med berörda myndigheter, institutioner och organisationer. Jag har för mitt arbete haft stöd av en referensgrupp, *sakkunniggrupp*. I gruppen har ingått hovrättsassessor Tor Bergman, kansli-sekreterare Karin Bäcklund (l.o.m. 1988-12-31), och kansliråd Lars Marén (fr.o.m. 1989-01-01) från utbildningsdepartementets rättssekretariat resp. medieenhet, byrådirektör Bertil Olstrup från Televerket Radio, direktör Olle Palmborg från närradionämnden och redaktör Bernt Stenmark, ordförande i Sveriges Närradioförbund.

För beredning av den del av uppdraget som handlar om närradion i kris, krig och beredskap har jag till min hjälp haft en *expertgrupp* bestående av hovrättsassessor Tor Bergman, utbildningsdepartementet, direktör Nils Petter Lindskog, Sveriges Radio, byråchef Åke Lindström, statens räddningsverk, avdelningsdirektör Claes-Göran Lundberg, överstyrelsen för civil beredskap, byråchef Roland Nordlund, styrelsen för psykologiskt försvar, byrådirektör Bertil Olstrup, Televerket Radio, direktör Olle Palmborg, närradionämnden samt adjunkt Sven-Erik Svensson, Sveriges Närradioförbund.

Jag och utredningens sekreterare, fil.dr Helena Streijffert, har också genom *studiebesök* hos ett antal närradioföreningar i olika delar av landet inhämtat upplysningar om närradioverksamhetens problem och glädjeämnen i anslutning till de frågor som uppdragets åt mig. Studiebesök har även gjorts i Köpenhamn. Genom den biträdande sekreteraren, hovrättsassessor Carin Wiklund Jörgensen har utredningskansliet förstärkts med juridisk sakkunskap.

I slutskedet har byrådirektören Catrin Tidström varit engagerad som expert åt utredningen vad gäller avsnitten om närradions användning i krig och vid krigsfara samt för alarmering.

Regeringen beslöt den 22 december 1988 att tillföra medel till närradionämnden för en *lyssnarundersökning*. Jag har fått tillfälle att lägga synpunkter på undersökningens uppläggning m.m.

2 Närradion enligt 1985 års riksdagsbeslut

2.1 Regelverket

Den särskilda lagregleringen av närradion finns i *närradiolagen* (1982:459) och *lagen* (1982:460) om ansvarighet för närradio. I det följande beskrivs detta regelverk. Reglerna bör emellertid inte behandlas isolerat utan de bör ses mot bakgrund av vad som gäller enligt den grundläggande lagstiftningen för radio- och TV-verksamheten i vårt land, nämligen *radiolagen* (1966:755).

Radiolagen har särskild betydelse genom att den anger villkoren för den traditionella och mest betydelsefulla sändningsverksamheten, allmänradion och allmän televisionen i Sveriges Radiokoncernens regi.

I en framställning av reglerna för närradion finns det givetvis också anledning att redovisa föreskrifterna i *regeringsformen* om skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten.

2.2 Regeringsformens föreskrifter om skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten

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

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas endast genom lag, dvs. begränsningen kräver beslut av riksdagen (2 kap. 12 § första stycket RF). Vidare gäller följande. En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och 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).

I fortsättningen anges det i RF att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds 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 2 kap. 13 § första stycket RF skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § andra stycket RF).

Sistnämnda föreskrift har betecknats som yttrande- och informationsfrihetens kärna (Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 127). I samband med bestämmelsens tillkomst betecknade justitieministern denna såsom en "beskrivning av de särskilt centrala delarna av yttrandefriheten" (prop. 1975/76:209 s. 109).

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). Bestämmelsen syftar på s.k. ordningsföreskrifter. Från sådana föreskrifter kan bortses i detta sammanhang.

2.3 Vissa radorättsliga begrepp

I 1 § radiolagen definieras vissa begrepp som har betydelse för hela det radorättsliga lagstiftningsområdet, bl.a. radiosändning, rundradiosändning och trådsändning.

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 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.

Vidare definieras *sändare* som en anordning för radiosändning (radiosändare) eller för trådsändning (trådsändare) och *mottagare* som en anordning för mottagning av radiosändning eller trådsändning.

Slutligen innehåller lagen en definition av begreppet *radioprogram*. Därmed avses en radiosändnings eller en trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

2.4 Regler om sändare och mottagare

Det finns inga särskilda regler om användning av *trådsändare*. För bruket av *radiosändare* gäller däremot särskilda regler.

En radiosändare får här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket innehas och användas endast av den som har fått tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd meddelas för viss tid (2 § radiolagen).

Grunden för denna ordning är det förhållandet att radiofrekvensspektrum är en knapp naturresurs och att det måste finnas regler av universiell räckvidd om frekvensernas användning. Den världsomspännande reglering som gäller för närvarande och som Sverige måste följa är 1982 års internationella telekonvention med tillhörande radioreglemente.

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 kommit till i informationsfrihetens intresse. Inspirationskällan har varit bl.a. artikel 10 i Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se prop. 1966:149 s. 28).

2.5 Något om villkoren för sändningarna från Sveriges Radio-koncernens programföretag

Enligt 5 § första stycket radiolagen krävs det tillstånd av regeringen för rätt att *här i landet sända radioprogram i rundradiosändning*. Sändningsrätt med stöd av ett sådant tillstånd har endast programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen, dvs. Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalförmedling AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

Det gäller vissa särskilda regler för innehållet i programföretagens sändningar. Dessa regler finns dels i 6 § radiolagen, dels i det avtal som gäller mellan regeringen och resp. företag. De grundläggande kraven är att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt (6 § första stycket radiolagen).

Kravet på opartiskhet har ansetts innebära bl.a., att den som i ett visst program utsätts för stark kritik bör ha möjlighet att för-

svara sig i samma program och att ett programföretag bör undvika att behandla ett ämne eller en händelse på ett ensidigt sätt. Det har också ansetts att programledare och liknande medverkande bör undvika att göra värderande uttalanden i kontroversiella frågor liksom att ett programföretag bör vara försiktigt med programinslag som innebär ett reklambetonat gynnande av en viss produkt eller ett visst företag.

En annan viktig regel är självfallet den bestämmelse i avtalen som säger att ett programföretag inte mot vederlag får medge kommersiell reklam i program eller programinslag.

Det är en uppgift för en särskild statlig myndighet, *radionämnden*, att granska om ett programföretags sändningsrätt har utövats i enlighet med 6 § radiolagen och avtalet mellan regeringen och företaget (7 § första stycket radiolagen).

I detta sammanhang bör också nämnas att det gäller en särskild straffrättslig och skadeståndsrättslig reglering för yttrandefrihetsbrott i programföretagens sändningar. Dessa regler är intagna i *radioansvarighetslagen* (1966:756), RAL.

Lagen innebär att i princip bara en person – programutgivaren – är straffrättsligt ansvarig för vad som har förekommit i ett program som sänts (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).

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

2.6 Närradiolagen

Med närradio avses rundradiosändningar med begränsad räckvidd av ljudradioprogram (1 § närradiolagen).

Det har eftersträövats att ge närradion en lokal inriktning. Av det skälet har i lagstiftningens förarbeten som målsättning för närradiosändarnas räckvidd angetts, att programmen skall kunna tas emot med god hörbarhet inom ett område på ca 5 km från sändaren (prop. 1981/82:127 s. 25 och prop. 1984/85:145 s. 13).

Frågor om närradio prövas av en särskild statlig förvaltningsmyndighet, *närradionämnden*. Nämnden har också tillsyn över närradioverksamheten (2 § närradiolagen).

Närradio får inte sändas utan tillstånd av närradionämnden (3 § närradiolagen).

Vilka som kan få sändningstillstånd anges i 4 § närradiolagen. Tillstånd kan ges till sammanslutningar som är juridiska personer, dock inte till andra än

1. Lokala ideella föreningar som bedriver verksamhet inom sändningsområdet. Om särskilda skäl inte föranleder till annat,

får tillståndet ges endast under förutsättning att verksamheten har bedrivits i minst ett år före ansökningsdagen.

2. Lokala ideella föreningar som har bildats för att i närradio sända program som ett led i den verksamhet som en riksorganisation bedriver inom sändningsområdet. Tillståndet får ges under förutsättning att riksorganisationen har bedrivit verksamhet inom sändningsområdet i minst ett år före ansökningsdagen. Om särskilda skäl föreligger får tillståndet ges även om verksamheten inte har bedrivits i minst ett år.

3. Församlingar inom svenska kyrkan.

4. Obligatoriska sammanslutningar av studerande vid universitet och högskolor.

5. Sammanslutningar av flera tillståndshavare för gemensamma närradioändamål (närradioföreningar).

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

För varje sändare bestämmer närradionämnden vilka sammanslutningar som skall få sända och under vilken tid sändningarna får ske (7 § närradiolagen).

Som tidigare nämnts har i fråga om närradiosändarnas räckvidd angetts den målsättningen att programmen skall kunna tas emot med god hörbarhet inom ett område på ca 5 km från sändaren. Riksdagens kulturutskott har emellertid även uttalat följande (KrU 1984/85:22 s. 12). Närradionämnden bör kunna medge avsteg från huvudregeln om en 5 km-gräns. Utifrån en bedömning av föreningslivets behov och ortens förutsättningar bör sändare med större räckvidd kunna få förekomma. Framför allt bör glesbygdsorter kunna komma i fråga för en sådan prövning.

Hur sändningstiden skall fördelas regleras i 8 § närradiolagen. Huvudregeln är att tidsfördelningen skall ske enligt sammanslutningarnas önskemål. Om deras önskemål inte kan förenas, skall förtur ges åt den sammanslutning som bedöms ha störst intresse av att få sända vid en viss tidpunkt.

Varje beslut om sändningstid gäller tills vidare, dock längst för ett år (8 § andra stycket närradiolagen).

En grundtanke med närradion har angetts vara att mediet 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. I sin sändningsverksamhet behöver således inte närradiosammanslutningarna iaktta radiolagens krav på opartiskhet och saklighet, och programmen granskas inte i efterhand av radionämnden.

Kommersiell reklam får dock inte sändas i närradio (10 § första stycket närradiolagen). Vidare anges att ett program eller programinslag inte får bekostas med pengar eller annan egendom som har ställts till sammanslutningens förfogande under förutsättning att programmet eller inslaget sänds (10 § andra stycket närradiolagen). Detta är det s.k. sponsringsförbudet.

Vissa särskilda regler gäller också för att markera att närradio-programmen bör ha anknytning till det område inom vilket sändningarna kan tas emot. Således får en sammanslutnings programutbud inte, annat än i begränsad omfattning, innehålla material som inte har framställts enbart för den egna verksamheten (11 § första stycket närradiolagen).

Närradioföreningarnas sändningsrätt är ytterligare kringskuren enligt vad som föreskrivs i 11 § andra stycket närradiolagen. En närradioförenings programutbud får nämligen endast innehålla

1. uppgifter om program och programtider samt andra upplysningar om närradioverksamheten på orten,
2. sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten,
3. information, i begränsad omfattning, om kommunal verksamhet och
4. provsändningar av program, framställda av sammanslutningar som saknar sändningstillstånd, i varje enskilt fall under högst tre månader.

Närradioföreningarnas sändningsrätt reglerades år 1985. Föredragande statsrådet förklarade att han liksom närradiokommittén ansåg att närradioföreningarnas huvuduppgift borde vara samordning och administration och att deras sändningar borde inskränkas till ämnen som kan antas vara av gemensamt intresse för de medverkande sammanslutningarna (prop. 1984/85:145 s. 32). Givetvis skulle dock, framhöll föredraganden, programverksamheten även få innehålla korta musikinslag, såsom musikvinjetter.

Överträdelse av föreskrifterna i 10 eller 11 § närradiolagen kan leda till att sändningstillståndet för en sammanslutning återkallas. Ett tillstånd får återkallas också om ett sänt program i en laga-krafttagande dom har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio (13 § närradiolagen).

Avslagna ansökningar om sändningstillstånd och beslut om återkallelse av tillstånd kan överklagas hos kammarrätten. Det samma gäller beslut om fördelning av sändningstid. Beslut enligt lagen gäller omedelbart, om inte annat förordnas (15 § närradiolagen).

2.7 Lagen om ansvarighet för närradio

Lagen om ansvarighet för närradio reglerar yttrandefriheten i program som sänds med stöd av närradiolagen efter väsentligen samma principer som RAL. Vissa skillnader finns dock. Bl.a. utses inte särskild programutgivare för varje program utan varje sändande sammanslutning har en programutgivare för hela sin sändningsverksamhet. Det finns också möjligheter att utse ersättare för programutgivaren.

Varje sändning av ett radioprogram skall avslutas med uppgift om vilken sammanslutning som sänder programmet. Om en ersättare för programutgivaren tjänstgör i dennes ställe, skall uppgift samtidigt lämnas om vem som tjänstgör (4 § ansvarighetslagen).

Föreskrifter om s.k. referensbandning ges i 8 § ansvarighetslagen. En sammanslutning är skyldig att se till att varje program som sänds spelas in och att inspelningen bevaras minst sex månader från sändningen. Det anges också att det föreligger en rätt att kostnadsfritt ta del av en sådan inspelning och få en utskrift av vad som har yttrats i programmet för

1. justitiekanslern,
2. en enskild som anser att ett yttrandefrihetsbrott mot honom har begåtts i programmet eller att han har lidit skada på grund av ett yttrandefrihetsbrott i programmet. Den enskilde har dock inte någon rätt att få en programutskrift om det är uppenbart att han inte har berörts av programmet på ett sådant sätt att han kan vara målsägande.

2.8 Avgifterna i ärenden om närradio

I 12 § närradiolagen har regeringen fått ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter i ärenden om närradio. Med anledning av detta har regeringen utfärdat *förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio*.

Huvudregeln i förordningen är att en sammanslutning skall betala avgift till närradionämnden för den sammanlagda sändningstid, som nämnden har beviljat sammanslutningen. Avgiften är för närvarande 15 kr. för varje påbörjad timme. En närradioförening skall dock endast betala för den sändningstid som föreningen har utnyttjat. Vidare behöver en sådan förening inte betala för sändningstid som den har utnyttjat huvudsakligen för att lämna uppgifter om program och programtider samt andra upplysningar om närradioverksamheten på orten.

3 Utvecklingen av närradion efter år 1985

3.1 Ett fågelperspektiv

Närradion i Sverige har fyllt tio år. Den började som en trevande försöksverksamhet på 16 orter år 1979. Den var då politiskt omstridd, och det fanns farhågor att den skulle bli ett medium främst för ekonomiskt starka organisationer. År 1985 övergick närradion från försöksverksamhet till permanentad verksamhet med en närradionämnd, som inrättades fr.o.m. den 1 januari 1986, och det skedde under politisk enighet.

Under slutet av 1970-talet rådde en radikalt annorlunda mediasituation än den i dag. Vi har numera närradio samt kabel- och satellit-TV i en omfattning som bara visionärerna kunde ana för tio år sedan. Vi har video som har inneburit att man kan skaffa sig egna program och dessutom ta del av Sveriges Televisions och satellitkanalers program på de tider som passar den enskilde.

Tillkomsten av nya medier har alltid ackompanjerats av farhågor från de befintliga mediernas sida om att de skulle få svårigheter. Så var det när ljudradion kom till i mitten av 1920-talet; så var det när televisionen slog igenom i mitten av 1950-talet. Tidningarna kände sig också oroade av de nya medierna liksom inför kabel-TV-perspektivet. Även inom Sveriges Radio har funnits och finns en oro för satellit- och kabelutvecklingen. När närradion kom, fanns det inom riksradion och framför allt inom lokalradiobolaget farhågor för att man skulle förlora lyssnare.

Erfarenheterna talar emellertid för att tillkomsten av nya medier inte på allvar har inkräktat på utrymmet för de redan existerande. Intresset för tidningsläsning har inte avtagit som många trodde skulle bli fallet när televisionen slog igenom. Tvärtom har upplagorna stigit från år till år, och tidningsläsandet har varit tämligen konstant. Tillkomsten av satellitsändningar har bara marginellt minskat tittandet på de nationella TV-kanalerna. Radiolyssnandet är fortfarande högt. Enligt Publik- och programforskningsavdelningen vid Sveriges Radio (PUB) ägnar genom-

snittssvensken mer än sex timmar om dygnet åt massmedier. Härav faller ca 100 minuter på TV och ca 150 minuter på radio.

Massmedier, nya såväl som gamla, har således visat en stor förmåga till anpassning.

3.2 Utvecklingen av antalet sändningsområden, sändningstillstånd och sändningstimmar

"Närradion har kommit för att stanna" är ett påstående som bekräftas av utvecklingen efter det att närradion permanentades 1985.

Tabell 3.1 Närradions tillväxt

Antal	1985	1986	1987	1988	1989
Sändn.områden	79	98	113	144	153
Sändn.tillstånd	1 276	1 765	2 171	2 369	2 394
Timmar/vecka	2 250	2 865	3 538	4 654	4 917

(Källa: Närradionämndens statistik)

Med *sändningsområde* i tabellen avses ett område, "fem kilometers räckvidd" enligt huvudregeln, inom vilket tillstånd givits för lokala, ideella föreningar att sända rundradio. Dessa områden sammanfaller i stort sett med kommunindelningen i landet. 81 % av befolkningen i de kommuner där sändare är i drift (148 st i slutet av år 1989) har möjlighet att lyssna på närradiosändningar. Det betyder att 67 % av landets samtliga invånare nås av närradio.

Det finns kommuner inom vilka det finns fler än ett sändningsområde, liksom det förekommer kommuner utan närradiosändningar. Inom vissa områden finns det fler än en sändare. Hur det faktiskt ser ut är ett resultat av efterfrågan på att få sända närradio. I en vidsträckt och glesbefolkad kommun som t.ex. Sollefteå finns närradio dels i Sollefteå stad, dels i Junsele. I en tätbefolkad kommun som t.ex. Stockholm finns fem sändningsområden: Stockholm City, Stockholm Järva, Stockholm Sydost, Stockholm Sydvest och Stockholm Västerort. I Stockholm City finns två sändare för att tillgodose efterfrågan.

Kategorin *sändningstillstånd* i tabell 3.1 avser de tillstånd att sända närradio som närradionämnden medgivit. Antalet sändningstillstånd motsvarar emellertid inte helt det antal ideella sammanslutningar som faktiskt sänder närradion. I en del fall är tillståndsinnehavaren snarare en paraplyorganisation inom vars tillstånd olika "medlemsföreningar" gör egna sändningar. I t.ex. Linköping finns bland de 13 registrerade tillståndsinnehavarna tre stora, nämligen ABF, Förtroenderådet i Ryd och Linköpings Pastorsförbund. Dessa är paraplyorganisationer för olika sammanslutningar inom arbetarrörelsen, studenterna vid universitetet

samt kristna församlingar. De tre paraplyorganisationernas dominans i närradioverksamheten i Linköping framgår tydligt av ortens sändningsschema.

Tabell 3.2 Sändningsschema för vecka 45 1988, Linköping. Totalt antal beviljade sändningstimmar: 125 tim. 45 min.

Tillstånds- innehavare	Bokad sändningstid antal tim:min;	%
ABF	35:15	28
Pastorsförb.	45:00	36
Radio Ryd	36:15	29
Övriga	9:15	7

(Källa: Närradionämndens statistik)

Om varje sändande sammanslutning i de tre paraplyorganisationerna hade valt att begära eget sändningstillstånd hade det bl.a. inverkat på närradionämndens statistik över medgivna sändningstillstånd samt på nämndens arbetsbörda när det gäller att bevilja tillstånd, besluta om sändningstid samt driva in sändningsavgifter.

Antalet *sända timmar per vecka* i tabell 3.1 är ett grovt mått som i sig döljer betydande olikheter mellan de olika orterna och variationer över årets månader. Förutsättningarna är nämligen mycket olika på en ort som t.ex. Stockholm Sydost med drygt 50 tillståndsinnehavare och en ort som Junsele med en enda tillståndsinnehavare. Under vecka 45 år 1988 innehöll Stockholm Sydosts bokningsschema 96 timmar, medan Junseles innehöll 5 timmar.

Förutsättningarna att sända under årets alla månader är också olika. De flesta ideella föreningar gör sommaruppehåll i föreningsverksamheten och därmed också i sina närradiosändningar. Men det finns också sammanslutningar för vilka sommaruppehåll inte är lika naturligt.

3.3 Närradion – ett massmedium?

Utvecklingen av närradion sedan 1985 har varit betydande. Men också riksradion och lokalradion har expanderat.

Tabell 3.3 Utvecklingen av antalet sända rundradiotimmar

Antal sända timmar i	År		
	1985/86	1986/87	1987/88
riksradion	19 776	19 765	20 634
lokalradion	35 777	44 623	49 247
närradion	127 452	158 912	214 014

(Källor: Sveriges radios årsredovisningar, närradionämnden)

Av tabell 3.3 framgår utvecklingen inom resp. etermedium när det gäller samlad årsproduktion, dvs. i form av antalet sändningstimmar. Tabellen visar också ett samband mellan utbyggnadstakt

och struktur: ju mer lokalt eller nära mediet är desto mer har det expanderat. Detta leder i sin tur till en del frågor som det finns anledning att här ställa sig:

★ *Svarar utvecklingen mot en reell efterfrågan på information och underhållning av en påtagligt lokal prägel?* I en studie av dagspressens och lokalradions bevakning av lokalpolitiken i fem kommuner framkom bl.a. att lokalradion egentligen inte tillförde någon ny information utöver den som redan fanns i dagspressen. Skälet härtill var radions "bristande resurser". Hämmande för lokalradion var också dess uppgift att vara opartisk vilket bl.a. ledde till att den blev myndighetsinriktad i sin bild av det kommunalpolitiska skeendet och lät den politiska debatten domineras av etablerade partier och intresseorganisationer. (Mats Sjölin, Kommunalpolitik i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner. Lund 1985.) Här finns uppenbarligen ett utrymme för närradion, befriad från kravet på opartiskhet, att spegla det kommunalpolitiska skeendet i den egna kommunen.

Massmediernas oförmåga eller ovilja att bevaka och spegla det vardagsnära och bekanta för vanliga lyssnare har i vissa sammanhang beskrivits som en maktfråga, att massmedierna främst är ett språkrör för eliterna. (Maktutredningen om massemedier, NOU 1982). Av den norska maktutredningen redovisas också en undersökning som visar samspelet mellan var i samhället nyheter genereras och vilken del av samhället nyheterna berör:

Tabell 3.4 Samspelet mellan nyheters innehåll och förmedling

Nyheter av intresse för invånarna i	Nyheter förmedlade av	
	Centrum	Periferi
Hela landet	53 %	19 %
Dess centrum	39 %	1 %
Dess periferi	8 %	80 %

(Källa: a.a.)

Översatt till svenska förhållanden låter figuren ana att finns det ett stort utrymme ("80 %") för lokal nyhetsförmedling.

★ En annan fråga berör det förhållandet att närradioprogram i stor utsträckning produceras med hjälp av många människors ideella och i sociologisk mening oprofessionella insatser: *Är det snarare ett behov och en vilja att sända närradio än att lyssna till den, som varit den drivande kraften bakom närradions utveckling?*

Det finns anledning att fundera över om närradion är ett massmedium i begreppets egentliga och ursprungliga mening. Frågan har relevans inte minst när det gäller att jämföra närradion med riks- och lokalradion liksom med kommande eventuella satellit-sända radiokanaler. Många av de egenskaper som kännetecknar massmedier saknas eller är sparsamt förekommande inom närradion, t.ex.:

- "att många lyssnar till ett fåtal röster", blir mindre så i ett medium i vilket många är engagerade och relativt få lyssnar;
- "att lyssna innebär att vara passiv och underordna sig sändarens intressen" blir mindre så när många deltar i radioproduktionen som i närradion;
- "innehållet är ytligt och flackt för att det skall 'passa' en stor och diffus lyssnarskara", stämmer inte när en lokal ideell sammanslutning skall informera sin nära omgivning om sitt budskap; (Tomas Mathiesen, Tittarsamhället, Göteborg 1984).

Närradion som ett massmedium ifrågasattes också i de lyssnarundersökningar som gjordes 1980 och 1981 på uppdrag av närradiokommittén. Forskarna förklarade närradions på många ställen relativt ringa lyssnarskara med att det primära syftet med närradion var att hålla kontakt med den egna gruppen. Det är därför rimligt att se den som ett *gruppmedium*, som ett medium med en stabil och trogen kärna som delar den intresseprofil som finns inom mediet. Därför, menade forskarna, blev vissa närradiosändningar framgångsrika redan efter kort tid. Filadelfiaförsamlingen i Eskilstuna kunde visa upp 12 % mer eller mindre dagliga lyssnare bland sina medlemmar drygt ett halvår efter sändningarnas start. Även i Jönköping, där mer än 90 % av innehållet i närradion hade samfundsprägel, låg närradions framgång med att nå lyssnare i att lyssnarna var religiöst intresserade. (Hedman, Lowe och Weibull, Lennart Lyssnandet på närradio, Bilaga 2 i SOU 1984:53) I en senare studie om närradiolyssnandet i Stockholm förklarade författaren lyssnandets nedgång mellan 1980 och 1984 med bortfallet av lätta musikprogram. "Det är samma faktor som har dragit upp lyssnandet på lokalradiostationen Radio Stockholm: Kombinationen efter amerikanskt mönster av reportage och lätt musik." Författaren fann det troligt, att själva kärnan av närradiolyssnare - de som lyssnar till föreningarnas information, åsikts-spridning och opinionsskapande - är stabil. (Weibull, Lennart, Närradiolyssnandet i Stockholm 1984, Göteborg 1985)

Att betrakta närradion som ett *gruppmedium* innebär att den jämförelse jag nyss gjorde (tabell 3.3) mellan antalet sända timmar i närradion resp. i riks- och lokalradion bör ges en fördjupad tolkning. Närradiotimmarnas expansion är ett uttryck för en vitalisering, en "*närradiorörelse*", inom det samlade föreningslivet och är därmed inte utan vidare jämförbar med utvecklingen av Sveriges radios rundradioproduktion.

3.4 Närradions lyssnare

★ Lyssnandet över hela riket

I en undersökning om närradiolyssnandet hösten 1989 framgår att andelen av samtliga i riket boende som lyssnar eller vid något till-

fälle har lyssnat på närradio uppgår till 40 %. Andelen som uppgav sig lyssna till närradion minst en gång i veckan är 16 %. Närradion har således ungefär lika stor andel lyssnare som P 2 (Hedman, L., Närradiolyssnandet i riket, Uppsala 1990). Uttryckt på ett annat sätt kan vi säga att trots att närradion med sin nuvarande täckningsgrad endast når 67 % av befolkningen har den lika många lyssnare som P 2 vars sändningar är möjliga att lyssna till för så gott som hela befolkningen.

Undersökningen visar ett positivt samband mellan närradiolyssnande och lyssnande på lokalradion: 69 % av de trogna närradiolyssnarna lyssnar lika troget på lokalradion; bland dem som aldrig lyssnar till närradio är andelen trogna lokalradiolyssnare nere i 38 %. Sambandet styrks också av om man lyssnar på närradio tycks det innebära ett mindre omfattande lyssnande på P 1 och P 2. När det gäller P 3-lyssnande föreligger emellertid inga större skillnader mellan olika kategorier närradiolyssnare.

Närradiolyssnandet är en kvällsaktivitet, vilket inte är särskilt märkligt eftersom det – om man undantar storstadsområdena där närradion sänder under större delen av dygnet – är då som närradiosändningarna är i gång. Det innebär att många lyssnare ägnar morgnarna åt lokalradion och kvällarna åt närradion.

På frågan om varför man lyssnar på närradio dominerar svaren "bra och trevlig underhållning" och "intressant lokal information". Det finns en intressant skillnad mellan de trogna och de sporadiska närradiolyssnarna. Medan de trogna mest är underhållningssökande förefaller de sporadiska lyssnarna mer informationsinriktade och nyfikna på lokala nyheter och information.

Vilka lyssnar? Ungdomarna och de äldre, dvs. över 60 år mer än medelålders; LO-medlemmar oftare än TCO- och SACO/SR-medlemmar; anhängare av moderata samlingspartiet och kristdemokratiska samhällspartiet i större utsträckning än sympatisörer till andra politiska partier.

De som är medlemmar i en sändande förening lyssnar betydligt mer än icke-medlemmar. Men samtidigt är de i minoritet bland lyssnarna. Av dem som uppger sig ha möjlighet att lyssna på sin ort är bara 14 % medlemmar i någon sändande förening. Närradion når med andra ord ut utanför de egna grupperna och till lokalbefolkningen i allmänhet.

★ Lyssnandet i 12 närradioorter

Under perioden november 1989-januari 1990 genomfördes en enkätundersökning om närradiolyssnandet i tolv orter. (Hedman, L. och Golborne, G., Närradions publik. En studie av närradiolyssnandet på tolv orter, Uppsala 1990) Orterna har det gemensamt att de har närradiosändningar. I övrigt är de valda i syfte att få med orter i olika delar av landet, med olika stor befolkning samt

med varierande omfattning och sammansättning av närradioutbudet. Målet var att konstruera ett representativt urval för det närradiosändande Sverige, dvs. ett urval som i så stor utsträckning som möjligt liknar det samlade svenska närradioutbudet vad gäller vissa mätbara egenskaper.

Andelen regelbundna närradiolyssnare – som lyssnar åtminstone en gång per vecka – varierar mellan orterna från drygt 30 % till ca 5 %. Den genomsnittliga andelen för samtliga orter är 20 % när hänsyn tagits till skillnader i befolkningsstorleken på orterna.

Man har inte funnit några generella förklaringar till varför en del närradiosändare når en förhållandevis stor publik. I vissa fall drar man slutsatsen till att många lyssnare lockas av ett stort musikutbud. En annan slutsats är att religiösa program lockar sina lyssnare. På en ort med en religiöst orienterad närradio är huvuddelen av lyssnarna medlemmar i de sammanslutningar som står för sändningarna.

Medlemskap i någon närradiosändande förening har stor betydelse för lyssnandet. Drygt hälften av medlemmarna lyssnar minst en gång i veckan. Men samtidigt gäller samma förhållande som kom fram i den rikstäckande undersökningen, nämligen att närradion når ut till en publik utanför de egna medlemsleden och att medlemmarna utgör en minoritet av lyssnarna. Den nyss nämnda orten med fler medlemslyssnare än allmänna lyssnare är således ett undantag i undersökningen.

Den viktigaste bakgrundsfaktorn till närradiolyssnandet är ålder. Man finner det märkligt att närradion tycks attrahera två helt skilda åldersgrupper, dvs. de allra yngsta och de allra äldsta. På en och samma ort kan således närradion med framgång lyckas nå bägge grupperna. Men därutöver framstår en del orter som särskilt ungdomsrekryterande.

Det är som redan nämnts många lyssnare som föredrar musikprogrammen i närradion. Generellt får musikföreningarnas och sport- och idrottsföreningarnas sändningar gott betyg. Det gäller också de religiösa programmen vilka som redan påpekats lockar till sig den grupp som uppskattar den här typen av program.

Till sist kan noteras att undersökningens resultat bekräftar riksundersökningens när det gäller sambandet mellan närradiolyssnande och lokalradiolyssnande: De flitiga närradiolyssnarna är också flitiga lokalradiolyssnare. Närradiolyssnandet är en kvällsakтивitet, medan lokalradiolyssnandet sker på morgnar och förmiddagar.

3.5 Utvecklingen av antalet sändande föreningar

När närradion startade som en försöksverksamhet var det de religiösa sammanslutningarna som visade sig först redo att utnyttja

radion. Utvecklingen under de därefter följande fem åren redovisades på sin tid i närradiokommitténs betänkande så: "När man ser på vilka sammanslutningar som deltar i närradioverksamheten, finner man en stor spännvidd. De föreningskategorier som vi möter i samhället finns också representerade som tillståndsinnehavare i närradion." (SOU 1984:53 s. 70) Utvecklingen därefter illustreras i tabellerna 3.5 och 3.6.

Tabell 3.5 Sändningstillståndens fördelning kategorivis – i procent

Förenings- kategori	1985 2 kv	1986 v 45	1987 v 45	1988 v 45	1989 v 45
Närradioförening	5,6	5,7	5,6	5,9	6,3
Religiös sammansl	26,8	26,8	22,4	21,9	22,5
Politiska organ	29,2	28,8	26,7	27,9	26,9
Invandrarfören	4,4	4,6	3,9	3,7	4,3
Musikfören	2,4	2,3	2,3	2,1	2,0
Sport-/Idrottsfören	4,8	4,4	5,2	5,0	4,7
Studieförbund	5,8	5,9	6,9	7,1	6,7
Student-/Eleorg	3,9	3,2	4,0	3,5	3,7
Handikappsorgan	1,0	0,9	1,1	0,9	1,1
Nykterhetsorgan	2,5	2,7	2,7	2,5	2,2
Fackliga organ	2,0	2,0	3,7	4,5	5,2
Övriga sammansl	12,0	12,7	15,2	15,0	14,3
(Antal tillstånd	1 332	1 727	2 156	2 356	2 381)

(Källa: Närradionämndens statistik)

Tabell 3.6 Sändningstidens fördelning kategorivis – i procent

Förenings- kategori	1985 2 kv	1986 v 45	1987 v 45	1988 v 45	1989 v 45
Närradioförening	1,5	1,6	2,3	3,6	2,9
Religiös sammansl	49,0	45,5	37,3	31,4	30,3
Politiska organ	15,5	16,7	18,9	21,6	18,9
Invandrarfören	3,4	2,5	2,5	2,2	3,5
Musikfören	4,0	1,4	1,4	1,5	1,6
Sport-/Idrottsfören	1,9	1,9	2,9	2,1	2,2
Studieförbund	3,8	5,9	9,1	9,9	9,7
Student-/Eleorg	8,0	7,6	6,6	6,5	6,8
Handikappsorgan	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Nykterhetsorgan	0,9	1,5	1,3	1,1	1,1
Fackliga organ	0,7	1,0	2,5	3,2	6,2
Övriga sammansl	11,3	13,7	14,6	16,4	16,3
(Antal timmar	2 451	3 056	3 815	4 686	5 018)

(Källa: Närradionämndens statistik)

När man läser och tolkar tabell 3.5 bör man hålla i minnet att de olika tillståndsinnehavarna är olika stora aktörer och ibland paraplyorganisationer för flera sändande ideella sammanslutningar (3.2). Det finns därför skäl att komplettera informationen med en sammanställning över hur sändningstiden fördelar sig mellan de olika typerna av sändande sammanslutningar (tabell 3.6). Den

informationen antyder vilka grupper det är som utnyttjar det nya mediet.

De religiösa sammanslutningarna har en stark ställning vad avser både andelen sändningstillstånd och sändningstid. De politiska organisationerna kommer som god tvåa. Dessas frammarsch har skett efter det att närradion permanentades. I närradiokommitténs redovisning av motsvarande fördelning för 1984, vecka 13 utgjorde de politiska organisationerna 19 % av tillståndsinnehavarna och deras sammanlagda sändningstid endast 9 %. (SOU 1984:53)

Närradioföreningarnas sändningsrätt är begränsad i närradiolagen och får endast innehålla vissa speciella saker av gemensamt intresse för ortens sändade föreningar. Det är därför naturligt att deras andel av den schemalagda sändningstiden är jämförelsevis liten. Men därutöver kan närradioföreningen gå in och sända på den s.k. "öppna tiden", tid som inte är i förväg inbokad efter beslut av närradionämnden och som, i den utsträckning den tagits i anspråk av närradioföreningen, redovisas i efterhand till närradionämnden (5.2).

Under senare år har emellertid en praxis utvecklats enligt vilken närradionämnden medgivit närradioföreningarna tillstånd att sända s.k. sommar- eller turistradio. Skälet till närradionämndens beslut är att sommarradion tar över den tid som blir ledig när de tillståndsgående föreningarna gör sommaruppehåll och att därmed närradion på orten slipper tystna under den perioden. År 1988 sändes totalt ca 9 000 timmar turist-/sommarradio. Denna radioform kan vara värd ett särskilt avsnitt.

3.6 Sommarradio och turistradio

Många närradioföreningar sänder någon form av sommar-/turistradio (5.2.2). Ambitionen bakom sommarsändningarna är att bl.a. informera om ortens turistiska begivenheter och därmed höja ortens attraktivitet för besökande sommargäster. "Vi vill stärka turismen som näring i Östersund" sa en av initiativtagarna till att kommunen ekonomiskt skulle stödja närradions turistsändningar. Lyssnarundersökningar visade att sommarsändningarna mötte stort gensvar bland ortsbefolkningen likaväl som bland de besökande turisterna. (Menzinsky, Stefan, Utvärdering av Radio 96 MHz Östersund sommaren 1985, beställd av länsstyrelsen i Jämtlands län.)

Det är naturligtvis en grannliga uppgift att åstadkomma sändningar till stöd för en Orts näring utan att råka i konflikt med närradiolagens förbud mot reklam och sponsring. Att detta inte alltid har lyckats framgå av närradionämndens redovisning av reklamärenden som kommit på dess bord (4.1).

Förekomsten av turistinformation i närradion i ett urval sändarområden 1987 framgår av tabell 3.7.

Tabell 3.7 Antal timmar med turistinformation 1987

Sändarområde	kv 2	kv 3
Ale-Kungälv	108	480
Borlänge	72	294
Falköping	81	178
Haparanda	0	540
Hudiksvall	0	400
Kalix	67	140
Kristinehamn	21	108
Kungsbacka	0	345
Ludvika	0	200
Norrköping	15	150
Nybro	40	233
Nyköping	0	854
Edsbyn	45	166
Skara	276	564
Skellefteå	216	540
Smedjebacken	450	936
Junsele	0	437
Östersund	172	437

Samtliga sändningar har haft någon form av kommunalt stöd via fritids-, turist- eller kulturnämnd. I flera fall har också ekonomiskt stöd utgått i form av kommunalt avlönad personal, ungdomsplatser och beredskapsarbete. Marknadsföringen av radion har skett med hjälp av vägskyltar, affischer, dekaler, annonser i pressen. (Olsson, Carina, Turistinformation i närradio, högskoleuppsats, Högskolan i Karlstad 1988) – Några exempel får illustrera:

★ Östersunds närradioförening har sänt sommarradio sedan 1984. Sommaren 1987 sände man tolv timmar varje dag i sex veckor. Ca 30 personer var verksamma och kommunen bidrog med 200 000 kronor.

De mest populära programtyperna var program som med bärbar sändarutrustning kunde göras från olika platser, liksom önsketimmar och tävlingar. Lyssnarkontakterna utgjordes av ca 1 200 vykort, ett hundratal brev samt ett stort antal telefonsamtal.

★ Edsbyn sände fem timmar direkt varje dag under sex veckor. Populära inslag var sommarpratare, kända lokala profiler samt "grattishälsningar". Förutom närradioföreningen deltog många andra föreningar i sändningarna.

Marknadsföring skedde bl.a. med hjälp av en direktreklamtidning som delades ut till hushållen och som fanns i broschyrställ vid infarterna och på turistbyrån. Kommunen satsade 30 000 kr.

★ Skara sände under tre veckor tillsammans med Götene och Skövde. Frikyrkoförsamlingarna hade ansvaret och ett tiotal personer var engagerade varje dag. Man sände en blandning av turistradio, program från en kristen tältkampanj samt kristna upp-

följningsprogram. Omkring 1 700 samtal, brev och vykort mottogs under de tre veckorna.

Samtliga tre kommuner har givit ekonomiskt stöd.

★ Smedjebackens turistradio sköttes till stor del av ungdomar, ca tio s.k. ungdomsplatser. Under tre månader sände man 15 timmar om dagen. Turistbyrån sände en halvtimme per dag. Ett av de mest uppskattade programmen var sommarpratarna.

Man önskar mer personal för att kunna göra ännu fler reportage och intervjuer med motiveringen att "folk vill inte bara höra musik hela dagen".

★ En sammanfattande karaktäristik av den här redovisade sommar-/turistradion kan vara att den är ett utpräglat grupp- och Ortsmedium både till innehåll och struktur, dvs. många är engagerade för att producera program om lokala händelser och-med lokala förmågor.

4 Närradionämndens arbete

4.1 Uppgifter och personal

Närradionämnden har gemensamt kansli med kabelnämnden. I instruktionen för de båda nämnderna (SFS 1988:340) föreskrivs att närradionämnden prövar frågor om närradion och har tillsyn över närradioverksamheten. Det åligger nämnden särskilt att i enlighet med bestämmelserna i närradiolagen (1982:459)

1. pröva frågor om tillstånd att sända närradio,
2. pröva frågor om återkallelse av tillstånd,
3. fastställa sändningstider,
4. i lämplig omfattning efterhandsgranska program.

Nämnden skall också handlägga ärenden om avgifter enligt förordningen (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio.

Närradionämndens kansliorganisation omfattar 9 1/2 tjänster med arbetsinnehåll enl. tabell 4.1:

Tabell 4.1 Personalplan

Personal (hundra- delar)	Arbetsuppgifter Till- syn	Till- stånd	Tids- schema	Faktu- rering	Allmän admin.
Ha (400)	130	100	40	40	90
Ass (300)	0	25	225	50	0
Övr. (250)	0	20	0	0	230
Summa	130	145	265	90	320

(Ha = handläggare; Ass = assistent; Övr. = sekreterare, registrator och vaktmästare)

4.2 Tillsynsärenden

Att utöva tillsyn över närradioverksamheten innebär kort sagt att se till att den bedrivs enligt de regler som gäller (kap. 2). Regelbrott kan leda till ett klagorande från nämnden om lagens innebörd i det aktuella fallet till vägledning för såväl den felande som

övriga tillståndsinnehavare och i grava fall att sändningstillståndet dras in. De "överträdelser" som nämnden haft att behandla sedan den inrättades är i korthet följande:

★ I fyra fall har nämnden återkallat en förenings sändningstillstånd efter det att föreningen ifråga ådragit sig en fällande dom i ett *yurandefrihetsmål*. Det har gällt folkpartiet i Malmö samt Öppet Forum, Maranataförsamlingen och Svensk-arabislamiska förbundet i Stockholm.

★ I sexton fall har nämnden behandlat anmälningar om *tidsöverdrag*, dvs. att föreningar inte passar sina sändningstider utan drar över på en annan förenings tilldelade sändningstid. Endast i ett fall har nämnden utdömt sändningsförbud. Annars har man valt en förstående och pedagogisk linje:

"Varning för dålig tidshållning! Vänsterpartiet kommunisterna, Göteborg City, anmälades av Brobyggarna för dålig tidshållning. ... Vpk har tidigare anmälts av Brobyggarna för intrång ... Då vidtog närradionämnden ingen åtgärd eftersom orsaken till sändningen på fel tid syntes vara ett misstag: /Nämnden/ finner det väsentligt för hela närradioverksamheten att föreningarna respekterar tilldelade tider. ... Nämnden ser särskilt allvarligt på om en förening gör sig skyldig till upprepade tidsöverdrag." (Närradionämnden informerar nr 19, 1988-07-26)

★ I fem fall har nämnden behandlat brott mot bestämmelsen om *närradioföreningars* begränsade *sändningsrätt*. Inte i något fall har nämnden beslutat att sändningstillståndet skall dras in, däremot uttalat sin mening, när den funnit det påkallat. När det gällde programinformationens innehåll (programslingorna) ansåg nämnden vid ett tillfälle att Malmö närradioförening sände för mycket musik (för att vara befriad från sändningsavgift enl. 3 § i förordning om avgifter i ärenden om närradio; SFS 1984:463). (Närradionämnden informerar nr 15, 1988-02-24)

Ett annat fall rörde närradioföreningens i Katrineholm program "Skivbiten", som i en serie arbetsplatsbesök pratade med anställda, vilka fick önska skivor. "Det sända programmet kan enligt nämnden inte uppfattas som sändning i anslutning till evenemang. Närradioföreningen har alltså inte haft rätt att sända programmet. Frågor om närradioföreningarnas sändningsrätt har inte tidigare prövats av närradionämnden. Det är därför förståeligt om viss osäkerhet råder bland föreningarna om hur 11 § bör tolkas och kan komma att tillämpas av nämnden ...". (Närradionämnden informerar nr 6, 1987-05-22)

Ett fall som tagit särskilt stor tid i anspråk för närradionämnden sedan våren 1989 är närradioföreningens i Vagnhärad sändningar. Ett antal föreningar med tillstånd att sända närradio hade uppdragit åt närradioföreningen att handha nästan all verksamhet på ortens närradiosändare. Närradioföreningen sände dygnet runt musik, nyheter, väder, trafikupplysningar och viss annan lokal information. Nämnden fann i sitt beslut att närradioföreningens

programutbud inte var begränsat till de ämnen som anges i 11 § närradiolagen. Överträdelsen ledde inte till att nämnden återkallade sändningstillståndet utan nämnden utgick från att föreningen skulle anpassa sina sändningar till vad nämnden uttalat (närradionämndens anslagsframställning för budgetåret 1990/91).

★ De reklamärenden närradionämnden har behandlat framgår av tabell 4.2.

Tabell 4.2 Reklamanmälningar och påföljder

Antal	1986	1987	1988	1989
Återkallat tillstånd	4	1	0	1
Erinran	2	3	1	2
Utan påföljd	12	8	7	3
Summa	18	12	8	6

(Källa: Närradionämndens statistik)

I formell mening saknar närradionämnden påföljden "erinran", men den har av praktiska skäl valt att i vissa fall göra den graderingen mellan valet att fria eller fälla.

Utöver inkomna anmälningar har närradionämnden vid en stickprovsgranskning av innehållet i några orters turistsändningar under sommaren 1986 funnit två "reklamfall": Borlänge närradioförening hade låtit en intervjuad dragspelarare tala om att ett varuhus var sponsor till arrangemanget "Mellstadraget" och att en dagstidning "ställt upp med annonser och sådant". Edsbyns närradioförening räknade i sina turistsändningar upp lämpliga matställen samt vad dessa serverade. Nämnden beslöt dock att ärendena inte skulle föranleda någon vidare åtgärd. (Närradionämnden informerar nr 14, 1988-01-13)

Det är tidskrävande för nämnden att behandla anmälningar om olika programs innehåll samt tidsöverdrag. Nämnden måste bl.a. bilda sig en egen uppfattning om förseelsen och därför kräva in relevanta referensband för avlyssning. Eller som nämnden själv beskrivit arbetet: "Det är synnerligen angeläget att det tidskrävande arbetet med avlyssning av infordrade referensband kan ägnas tillräcklig tid, i synnerhet som detta är närradionämndens huvudsakliga möjlighet att bilda sig en uppfattning om verksamhetens innehåll står i överensstämmelse med regelverket." (Närradionämnden informerar nr 21, 1988-09-21)

★ Nämnden prövade för första gången 1988 en överträdelse av bestämmelsen i 11 § närradiolagen att sammanslutningens programutbud inte, annat än i begränsad omfattning, får innehålla material som inte har framställts enbart för den egna verksamheten, med anledning av att SAF i Göteborg under sommaren natetid sänt ut den amerikanska radiokanalen "Voice of America". Nämnden ansåg att förfarandet stred mot närradiolagen, men fann inte skäl att återkalla sändningstillståndet (närradionämndens anslagsframställning 1990/91).

★ Närradionämnden har under perioden hanterat ett stort antal ärenden som handlat om föreningars *obetalda sändningstidsavgifter*, vilka föranlett återkallade sändningstillstånd (4.5). Det rör sig om i runda tal drygt 170 fall varav den övervägande delen, ca 120, hänför sig till år 1988. Uppgången det sista året har sin huvudsakliga orsak i införandet av striktare betalningsrutiner.

Den bristande betalningsmoralen är uppenbarligen ett bekymmer för närradionämndens kansli, och man har vid olika tillfällen uppmanat föreningarna att skärpa sig.

"Närradionämnden har beslutat införa skärpta rutiner vid bristande betalning av sändningstidsavgifterna. De nya kravrutinerna innebär att nämnden i fortsättningen bara sänder ut *en* betalningspåminnelse. Om betalning ändå inte sker kommer nämnden att vid sitt nästa sammanträde besluta om indragning av sändningstillståndet." (Närradionämnden informerar nr 12, 1987-11-23)

Drygt ett halvår senare ser man resultatet av de skärpta rutinerna, och i Närradionämnden informerar (nr 19, 1988-07-26) sätter man rubriken: "Massindragning av sändningstillstånd" (4.5).

★ Ett mindre antal ärenden, drygt 20, har gällt återkallelse av sändningstillstånd på grund av att föreningar *inte* har *utnyttjat sin sändningsrätt* under minst tre månader.

4.3 Tillståndsärenden

Inkomna ansökningar om *tillstånd att sända närradio* registreras hos närradionämnden och fördelas på kansliets berörda tjänstemän. Efter kansliberedning, som bl.a. innebär en omfattande kommunikation, brev och telefonsamtal, mellan kansliets personal och de tillståndssökande föreningarna, eftersom två av tre ansökningar är felaktiga eller ofullständiga, tas ansökan upp i ett internt beslutssammanträde, vid vilket det sökta tillståndet beviljas eller hänskjuts till fortsatt beredning.

Ett mindre antal ansökningar, ca tio under perioden efter det att närradionämnden började sitt arbete, har betraktats som "principiellt intressanta", bl.a. för att ett avslag på ansökan kan diskuteras, och därför blivit föremål för beslut i närradionämnden. En sådan ansökan var från Medieföreningen Radio S i Danderyd, som ansökte om gemensamt sändningstillstånd för flera föreningar inom arbetarrörelsen, vilka redan hade tillstånd. Närradionämnden sade nej med motiveringen att medieföreningen är bildad för att sända närradio och att den därmed inte uppfyller de krav som ställs i 4 § närradiolagen (Närradionämnden informerar nr 11, 1987-10-26). En annan ansökan, som fick bifall av närradionämnden, var från den nybildade föreningen Sjöbo aktionsgrupp för flyktingar. Eftersom aktionsgruppens syfte var att driva kampanj inför en lokal folkomröstning, uppfyllde den de särskil-

da skäl som anges i 4 § och fick således dispens från den s.k. ett-årsregeln. (Närradionämnden informerar nr 17, 1988-05-05)

Till arbetet med tillståndsärenden är vissa serviceuppgifter förknippade såsom utsändning av beslutsprotokollen till berörda föreningar, närradioföreningar, närradioförbundet och upphovsman-naorganisationerna.

Till tillståndsärenden kan också föras nämndens beslut att bevilja utökad räckvidd för närradiosändarna (jfr 8.1 och 8.2).

4.4 Tidsscheman

Sändningstider för de olika tillståndsinnehavarna skall fastställas av närradionämnden, som regel för ett år i taget, dock med generell rätt att ständigt kunna få fastlagt schema omprövat. Denna rätt utnyttjas ofta och motiveras bl.a. av att förhållandena på sändarorten förändras t.ex. genom att nya tillståndshavare kommer till resp. att gamla faller ifrån. En ytterligare komplikation följer av att det görs en skillnad mellan "permanent" och "tillfällig" sändningstid.

I "teorin" är tanken att närradioföreningen i sändarområdet inkommer med ett på orten förberett förslag till schema över de tillståndshavande föreningarnas permanenta sändningstider, som nämndens kansli därefter fastställer på delegation från närradionämnden. I praktiken är vägen fram till dessa schemabeslut som regel varken kort eller rak. Ofta är närradioföreningens förslag inte färdigberett, när det sänds in med bl.a. den följderna att enskilda tillståndsinnehavare vänder sig direkt till nämndens kansli för att få sina önskemål tillgodosedda. Detta leder till en omfattande kommunikation mellan kansliet och de berörda föreningarna. Till detta kommer den omfattande mängden önskemål om tillfällig sändningstid, vilka är svåra att tillgodose särskilt på sändarorter där utrymmet i etern är trångt och som därför, om en lösning som tillfredsställer de inblandade parterna skall kunna nås, sätter kanslipersonalens uppslagsrikedom på hårda prov. Därutöver tillkommer alla de scheman som föreningarna vill förändra redan innan giltighetstiden löpt ut.

Det förekommer att konflikterna om sändningstider kvarstår även efter kansliets beredning. Om detta är fallet förs ärendet upp till närradionämnden för beslut. Ca 10 scheman per år har varit föremål för nämndbeslut.

Schemaläggningens omfattning har ökat med närradiosändandet, som i det närmaste har fördubblats under perioden, mätt i antalet sändningstimmar (tabell 3.3). De fastställda sändningstiderna, permanenta såväl som tillfälliga, förs in i nämndens datasystem, och avsågda sändningstider och beviljade sändningsupphåll förs ut ur systemet. Nämndens ambition är att den så upp-

komna lediga sändningstiden skall kunna utnyttjas av andra föreningar.

Nämndens serviceinställning i detta avseende, att en förening kan beviljas befrielse från begärd och fastställd sändningstid och därmed förknippade sändningsavgifter samt att en annan förening kan få tillstånd att komma in på de därmed uppkomna fria tider, får åtminstone två konsekvenser för nämndens samlade arbetsbörda: 1) att schemaarbetet pågår även under perioderna mellan de ordinarie, årsvisa beslutstillfällena. Byten av sändningstid och ansökningar om tillfälliga sändningstider är inte beroende av schemaperioderna. Dessa förekommer i stor omfattning och med kort varsel och skapar stort merarbete i schemaarbetet, 2) att enskilda föreningar kan motiveras att tillskansa sig så mycket tid som möjligt när sändningsschemat fastställs, eftersom det är enkelt och kostnadsfritt för dem att lämna ifrån sig beviljad tid. Vilka följer detta i sin tur har för de sändande föreningarnas förmåga att komma överens sinsemellan får jag anledning att återkomma till. (Jfr utvecklingen mot paraplyorganisationer och blockscheman.)

4.5 Faktureringar

I förordningen om avgifter i ärenden om närradio (2.8) föreskrivs bl.a.: "För den sammanlagda sändningstid, som har beviljats en sammanslutning, skall sammanslutningen erlägga avgift med 15 kronor för varje påbörjad timme." Avgifterna beräknas i efterhand av närradionämnden och beräkningsunderlagen är de beslutade sändningstidsschemana, resp., när det gäller närradioföreningarnas utnyttjande av s.k. öppen tid, de redovisningar de lämnat in till nämnden (5.2.2).

Utvecklingen av närradion betyder att det är en avsevärd mängd fakturor som skickas ut från närradionämnden. 1988 fanns, enligt närradionämndens beräkningar, 2 356 tillståndsinnehavare av vilka 1 735 sände närradio i i genomsnitt två timmar och 42 minuter i veckan vardera (Närradionämnden informerar nr 24, 1989-03-28). Eftersom debiteringarna sker kvartalsvis innebär det att drygt 7 000 fakturor, påminnelserna oräknade, med ett sammanlagt värde av ca 3,6 miljoner kronor sänts ut för att kräva in årets avgifter. Till detta kommer ca 400 fakturor om sammanlagt ca 270 000 kronor till närradioföreningar för redovisad nyttjad s.k. öppen tid.

Man kan också uttrycka det så att den "genomsnittlige", sändande tillståndsinnehavaren sände 140 timmar närradio under år 1988 och betalade sammanlagt 2 100 kronor i sändningstidsavgifter, vilka närradionämnden debiterade uppdelade på fyra kvartalsräkningar om 525 kronor vardera. Eftersom kvartalsräkningarna sänds ut i efterhand med ca ett kvarts års fördröjning, beroende

bl.a. på schemaarbetets komplicerade natur med många omläggningar och ändringar, kan man säga att den genomsnittlige tillståndsinnehavaren har en räntefri skuld till statskassan på mellan 500 och 1 000 kronor. Sett ur statskassans perspektiv har staten en utestående fordran på mellan en och två miljoner kronor.

I de fall fakturor inte betalas ens efter påminnelse blir fordran bestående. Det är inte orimligt att anta att föreningar, som av olika skäl beslutat sig för att upphöra med närradiosändningar, finner en bekväm väg att göra det genom att "straffa ut sig" dvs. inte betala den sista fakturan. 54 föreningar "valde" under verksamhetsåret 1988/89 denna väg ut ur verksamheten och de obetalda fakturornas sammanlagda belopp blev enligt nämndens beräkningar ca 250 000 kronor.

5 Närradiosändningarna – lokala tillämpningar av generella regler

5.1 De sändande föreningarna

5.1.1 Att sända närradio

Närradiolagen utgör ett tillskott till de klassiska fri- och rättigheterna att fritt få uttrycka sin mening och organisera sig tillsammans med likasinnade. Närradiolagen är en yttrandefrihetslag och inte ett policydokument. Den innehåller villkor för vad som tillåts, men därutöver ger den inga riktlinjer för hur närradioverksamheten bör bedrivas (2.6).

Det stora antalet ideella sammanslutningar med tillstånd att sända närradio har jag tidigare beskrivit som ett tecken på en växande önskan bland medborgarna i landet att komma till tals i (den begränsade) etern. Och eftersom närradion främst är att betrakta som ett grupp- och ortsmedium, är det med åsikter och lokalfärg det nya mediet fylls. Innehållet i radiosändningarna varierar således med dels vilken sammanslutning som sänder, dels från vilken ort de sänder. Kort uttryckt: närradion har alla möjligheter att vara mycket variationsrik.

Hur går det till när föreningar sänder närradio? Frågan kan besvaras med hjälp av följande processbeskrivning:

Steg 1: Några personer i en förening fångas av idén att använda radion som ett medium för att *nå ut till de egna*. Beredskapen att komma i gång har varit olika i olika sammanslutningar. Frikyrkosamfunden utmärkte sig genom att tidigt sända, vilket i och för sig inte är så märkligt med tanke på många samfunds "avantgardistiska" erfarenhet av andlig musik- och ljudproduktion och därigenom uppbyggd intern kompetens. Deras initiala försprång har därefter knappats in av andra, inte minst de politiska organisationerna. Ett nytt eterburet *gruppmedium* har etablerats.

Steg 2: Är man väl ute i etern med sitt föreningsbudskap vill man *öka kretsen av lyssnare*, nå ut till nya människor. Det dröjde inte länge förrän de politiska organisationerna insåg värdet av närradion för den politiska opinionsbildningen. Det finns enligt

flera bedömare små partier, som är representerade i kommunfullmäktigeförsamlingar på olika platser i landet, för vilka de egna närradiosändningarna varit av avgörande betydelse.

Ambitionen att nå utanför den egna kretsen av lyssnare ger i sin tur upphov till funderingar om programmets innehåll. Det krävs måhända något mer än föreningens budskap och interna angelägenheter för att intressera en bredare krets? Och detta ytterligare som krävs kanske måste tillgodoses på bekostnad av det man ursprungligen sänder eller av lagstiftaren/riksdagen avsågs sända.

Steg 3: När väl föreningarna önskar sända närradio till även andra lyssnare än de egna medlemmarna uppstår en inbördes tävlan mellan de sändande föreningarna om lyssnarna, som tar sig uttryck i både ett utbyte av ideer och samarbete om vad som är en attraktiv och stimulerande radio för alla på orten. De olika programmen utgör draghjälp åt varandra och en inbördes konkurrens om lyssnarna på orten uppstår. Det är i denna fas av inbördes tävlan som närradioföreningen på orten blir intressant som ett gemensamt forum för de sändande sammanslutningarna. Bildandet av en närradioförening på en ort sker som regel relativt tidigt inte minst sedan närradion permanentats och närradioföreningen blivit den normala kontaktpunkten mellan de sändande sammanslutningarna och närradionämnden.

Det är i "steg 3" som närradion tar steget från att vara ett gruppmedium till att också bli ett *ortsmedium*. Det som de sändande föreningarna kan samarbeta om när det gäller programmens innehåll, är nämligen det som de har gemensamt, dvs. förankringen till orten. Ett utmärkt exempel på hur engagemanget i orten blir en betydelsefull gemensam nämnare för de närradiosändande sammanslutningarna utgör Junsele, där ett tjugotal lokala föreningar samverkar i ett föreningsråd. Förutom att i föreningsrådets namn sända närradio, "Radio Junsele", samlas man kring "Kampanj 90", ett s.k. glesbygdsprojekt vars syfte är att öka Junseles invånarantal till 2 500 personer år 1990, ger ut ett föreningsblad "Junselebladet" i vilket ortens närringsidkare annonserar samt samarbetar med turistbyrån.

Närradiosändningarna i Junsele sker varje dag under en timme. Ansvar för sändningarna, inkl. det tekniska arbetet, handhas av personer ur föreningsrådets medlemsföreningar enligt ett roterande schema. Det stående innehållet är 15 min. som är programvårdens egna, 15 min. lokala meddelanden, 15 min. med något allmänt innehåll som t.ex. naturinslag eller sändning från ett evenemang samt 15 min. slutligen som någon av föreningarna har bokat in för eget innehåll. Vill en förening därutöver sända, sker det direkt efter den fasta timmen. Det bör nämnas att Junsele föreningsråd på sin tid erhöll ett särskilt tillstånd av närradiokommittén för denna organisation av närradiosändningarna, vilket bl.a. innebar att föreningsrådet blev enda tillståndsinnehavare på orten.

Det kan i detta sammanhang påpekas att närradiolagens begränsning av närradioföreningarnas sändningsrätt faktiskt öppnar en speciell nisch för dem i närradion som ortsmidium. Begränsningarna i närradiolagens 11 § tenderar av en del att uppfattas som att närradioföreningen har förtursrätt till vissa typer av program. Det är i "steg 2" som närradion, som regel via närradioföreningen, etablerar kontakter med "sin" primär- och landstingskommun och sänder fullmäktigemöten, "sjukhusradio", turistradio m.m.

Det är också i "steg 3" som föreningarna "visar muskler", dvs. slår vakt om att ingen speciell åsiktsriktning blir den dominerande i ortsradion. När t.ex. SAF började sända i de större städerna uppvisade organisationen sin styrka genom sin förstklassiga utrustning, "proffsiga" framtoning och stora resurser att vara många timmar ute i etern. Ungefär samtidigt framträdde Folkrorelsernas mediaförening (FRM), "ett samverkansforum på ideell basis för arbetarrörelsen och närstående folkrörelser med syftet att bli den samverkande kraften för närradion".

Steg 4: När närradion etablerat sig som ortens radio, *konkurrerar den om lyssnarna* med Sveriges Radio, särskilt lokalradiobolagets sändningar. Att lokalradions etablering skett samtidigt med närradions gör att konkurrensen blir ömsesidig när det gäller att erövra den marknad för lokal nyhetsförmedling som lyssnare söker sig till. I Sveriges Radios verksamhetsberättelse för år 1985/86 kan vi läsa följande:

"Under året har lokalradion också alltmer utvecklats till forum och serviceorgan för befolkningen. Utöver den mer traditionella servicen som trafikinformation, väderprognoser och evenemangstips har stationerna kunnat ge utrymme åt bredare samhällsservice: rådgivning av experter på sjukvård, natur, trädgård, familjekonomi, samlevnadsfrågor, arbetsförmedling i samarbete med arbetsförmedlingarna etc. Genom att stationerna i dag oftast sänder direkt kan lyssnarna omedelbart få svar på sina frågor och lokalradion har kommit att bli ett naturligt kontaktorgan i länet." (a.a. s. 50)

Lokalradions programförklaring är inte främmande för närradion i vissa av de mer etablerade närradioområdena.

Hur ser innehållet i sändningarna ut för att man med en programförklaring likt den citerade skall kunna erövra lyssnarna? Erfarenheterna från flera redovisningar av bl.a. sommar-/turistsändningar i närradion är att "grattishälsningar", önskeprogram och olika direktsända dialoger med lyssnarna är populära inslag. Men hur ser det ut i övrigt, i lokalradion respektive i närradion?

I två av Sveriges Radios senare verksamhetsberättelser redovisas lokalradions utbudsprofil enligt följande:

Tabell 5.1 Utbudsprofilen för en genomsnittlig lokalradiostation:

	1985/86	1986/87
Nyheter	28.2 %	26.9 %
Fakta	20.4 %	17.9 %
Kultur, tal	10.0 %	10.0 %
Levande musik	3.6 %	3.2 %
Grammofonmusik	21.3 %	23.5 %
Språkliga minoriteter	9.9 %	9.2 %

Källa: Sveriges Radio 1985/86 s. 63 samt 1986/87 s. 65.

Det är en iögonenfallande stor del av utbudsprofilen som består av musik. Att sända musik nämndes inte i programförklaringen. Detta kan ha åtminstone två orsaker, nämligen att musikutbudet är så självklart för var och en att det inte behöver nämnas särskilt i en programförklaring eller att musiken är ett "nödvändigt ont" för att locka lyssnarna till programmet respektive fylla ut kanalen med relativt lättproducerat innehåll och att man helst inte talar om det. Vilket det än är som gäller, så är det rimligt att anta att villkoren är desamma för en närradio som har ortsradi ambitioner som för lokalradion. Också närradiosändningarna innehåller väsentliga andelar musik, inte minst avgifterna till upphovsmannaorganisationerna indikerar detta (6.1).

Låt mig redovisa två exempel från närradiosändningar:

★ "City 103" är namnet på SAF:s närradiossändningar i Göteborg. City 103 sänder på vardagar mellan 08.00 och 17.30 (hösten 1989) framför allt aktuell listmusik (popmusik som finns på s.k. hitlistor) varvad med nyheter, trafikinformation, nöjestips och SAF-jinglar. I en publikräkning som PUB genomförde hösten 1988 visade det sig att City 103 hade en daglig publik (dvs. de som svarat "Ja" på frågan "Lyssnade du på City 103 i går?") på 10 % av befolkningen i sändningsområdet, dvs. sändningsområdet för Göteborgs lokalradio, vilket är större än City 103:s täckningsområde. Publiken fanns särskilt bland de yngre lyssnarna: 31 % av 15-24-åringarna uppgav att de lyssnat på sändningarna under gårdagen.

Även lokalradion i Göteborg har sin publik. Men med sin kombination av "aktuell listmusik och lokal service", för att citera ett pressmeddelande från City 103, har man lyckats väl i sin kraftmätning med lokalradion.

★ Den 6 mars 1989 stod Sollefteå närradioförening som ansvarig för närradiosändningar under en hel dag under vilken en stor försvarsövning ägde rum i staden. Syftet med sändningarna var att hålla befolkningen i Sollefteå informerad om vad som tilldrog sig i staden under dagen, om anfallande styrkor, posteringar och försvararnas truppreelser.

Närradiosändningarna började kl. 9 på morgonen från ett flyktingläger i staden där I 21:s chef informerade flyktingarna om vad som var på gång. Sedan följde varvat med populärmusik reportage från olika krigsskådeplatser, intervjuer med militär personal, trafikinformation från polisen, medborgarinformation från kom-

munalhuset samt studiosamtal med militära och civila personer. Sist på kvällen direktsändes en debatt från kommunalhuset om dagens händelser med deltagande från den militära ledningen och representanter för stadens kommunpolitik, närings- och föreningsliv. Lyssnarna kunde delta direkt i debatten från salen eller via telefon och gjorde det också. Sändningarna avslutades ca 21.30 med närradioföreningens programslinga.

En skattning av proportionerna mellan de olika inslagen i närradiodagens utbudsprofil blir inte så olik den, som redovisats för lokalradion; musiken blev det som fyllde ut mellan de olika informationsinslagen och som förmodligen höll lyssnarna kvar vid radiofrekvensen.

Jag vill i detta sammanhang anknyta till senare tids masskommunikationsforskning som slår fast att musik är det medieinnehåll som används mest i alla massmedier. Musiken, säger man, används för att skapa och understryka stämningar, hjälper oss att bedöma de personer och miljöer som skildras, musikens språk är gemensamt för hela den västerländska kulturen (v Feilitzen, Cecilia m.fl., Barn och unga i medieåldern, Rabén & Sjögren 1989, s. 71). Att musikinnehållet är omfattande i närradion likväl som i lokalradion är således inte särskilt märkligt.

Steg 5 handlar om framtiden, dvs. om närradion i en mediesituation med ett *större utbud* än i dag av *rundradiosändningar* antingen via satellit för direktmottagning eller i ett frekvensutrymme som gjorts större genom den tekniska utvecklingen t.ex. digital ljudradio. En sådan framtid kan innebära att andra på entreprenörsbasis sänder "grupp-" och "ortsradio" och därmed utövar konkurrens om lyssnarnas intresse för radiosändningar med lokalt innehåll och lokal anknytning.

Mitt syfte med beskrivningen av närradiosändandet som en process har varit att bestämma mediets karaktär som gruppmedium och Ortsmedium och de egenskaper som karaktäriserar de båda. Det har härmed blivit möjligt att urskilja närradiosändningarnas villkor, bl.a. framväxten av närradioföreningar, att det anses nödvändigt att sända relativt mycket musik, att kopplingen till ortens myndigheter och andra ickekommersiella aktörer är betydelsefull.

Någon relation mellan närradion och lokalradion existerar inte, trots de många likheterna i programambition och innehåll. Detta är intressant mot bakgrund av den diskussion som närradiokommittén på sin tid förde om erfarenheterna av föreningssändningar i lokalradios regi, det s.k. allemansradioprojektet som drevs i Ljusdal och Ängelholm. Kommitténs förhoppning var ett ökat samarbete mellan lokalradion och närradion. Men så har inte blivit fallet.

5.1.2 Att samsas om tillgänglig sändningstid

Utvecklingen av närradioverksamheten har i flera fall visat att tillgänglig sändningstid är en bristvara (7.4). I flera av de stora sändningsområdena gäller det för de sändande sammanslutningarna att i kompromissens namn fördela mellan sig det tillgängliga sändningsutrymmet. Att detta skulle kunna ske på frivillighetens väg förutsåg på sin tid närradiokommittén, som i sitt betänkande föreslog att närradioföreningen av närradionämnden skulle ges uppdraget att besluta om ortens sändningstidsschema (Föreningarnas radio, SOU 1984:53 s. 98 f). Regeringen valde emellertid en annan lösning och föredragande statsrådet fann det lämpligast att i vart fall under viss tid förbehålla åt nämnden att fatta dessa beslut (Om närradion, prop. 1984/85:145 s. 27). Riksdagen följde statsrådets linje i sitt beslut (KrU 1984/85:22 s. 9, rskr. 1984/85:387).

Det går som regel utmärkt för de närradiosändande sammanslutningarna att lokalt komma överens om sändningstidsschema som därefter enkelt kan fastställas av nämnden. Men det finns också fall där sändningstidsschemana vållar nämnden betydande arbete (4.4). En observation jag har gjort är att man på flera orter utvecklat metoder och rutiner som gör hanteringen smidig.

Ett exempel är Linköping där det stora flertalet sändande sammanslutningar först samlat sig i paraplyorganisationer innan de tar bataljen om sändningstiderna i närradioföreningens förhandlingsomgång. Förhandlingarna kommer då att gälla fördelningen mellan större block och inte mellan en mängd olika mindre sammanslutningars önskemål om sändningstider. Det är från Linköping som man begärt hos regeringen att få ansvaret för en försöksverksamhet, enligt vilken den formella beslutanderätten för schemaläggningen anförtros närradioföreningen (1.4). Men det finns också exempel på orter, där en sådan förberedande samling inte kommit till stånd och förtroendet från en del sammanslutningar för närradioföreningens arbete sviktar.

5.2 Närradioföreningarna

5.2.1 Närradioföreningarna som samordnare

Frivilliga lokala sammanslutningar, närradioföreningar, bildades under försöksverksamheten på samtliga sändarorter (Föreningarnas radio, SOU 1984:53 s. 10). Jag har i processbeskrivningen placerat närradioföreningen i "steg 3" som en naturlig del i utvecklingen av närradiosändandet. När närradion permanentades 1985 skrevs närradioföreningen in i regelverket och fick därmed också karaktären av ett självklart inslag i närradioverksamheten. Från att ha varit ett visserligen allmänt utbrett organisatoriskt ar-

rangemang för att under verksamhetens inledande fas i sämja lösa gemensamma angelägenheter för de sändande föreningarna, är den nu en integrerad del av verksamheten. I dag finns en närradioförening i nästan alla sändningsområden. I Junsele saknas närradioförening, och på tre orter, Borgholm, Malmö och Sala, finns det två.

Närradioföreningarnas verksamhet kan beskrivas med hjälp av två roller: den ena är rollen som samordnare av gemensamma tekniska och administrativa ting, den andra är den som sändande sammanslutning.

Det är televerket som ansvarar för uthyrning och underhåll av *sändarutrustningen*. Det är ofta närradioföreningen på orten som tecknar avtal med televerket om utnyttjandet av närradiosändaren. Men enskilda sammanslutningar kan själva teckna sådana avtal, vilket också förekommer. Hur förhållandena än är i de olika sändarområdena, fördelas i regel hyran för sändaren mellan de sändande sammanslutningarna i förhållande till sändningstiden.

Det finns, särskilt för de mindre sammanslutningarna, vissa administrativa vinster förenade med att låta sig företräddas av närradioföreningen i relationen till televerket. I gengäld får närradioföreningens styrelse ett betungande arbete med att kräva in hyresbeloppen från de sändande medlemsföreningarna. I flera fall har kassörer i närradioföreningar påpekat att betalningsmoralen ibland är låg och att man skulle önska sig sanktionsmedel visavi medlemsföreningar som slarvar.

Vissa närradioföreningar är mer luttrade av sviktande betalningsmoral och sätter press på föreningarna t.ex. genom att göra förskottsdebiteringar av de avgifter som närradioföreningen beslutat skall falla på dess medlemmar. Med förskottsdebiteringar minskar man också risken att avgiften uteblir, om en förening avvecklas under verksamhetsåret.

Ett annat område för samordning mellan sändande sammanslutningar gäller avgifterna för *användningen av skyddad musik* i närradiosändningarna. Två typer av avtal kan slutas med upphovsrättsorganisationerna Svenska gruppen av The International Federation of Producers of Phonograms and Videograms (IFPI), Svenska artisters och musikers intresseorganisation (SAMI) och Föreningen svenska tonsättares internationella musikbyrå (STIM): Ett gäller för de tillståndsinnehavare som är medlemmar i Sveriges Närradioförbund ("förbundsavtal"), ett gäller för tillståndsinnehavare som inte är medlemmar ("individuella avtal"). Avgifterna för användning av skyddad musik baserar sig på dels hur många lyssnare sändningarna når, dels hur mycket musik man spelar. Avgifterna betalas till upphovsrättsorganisationerna halvårsvis och i förväg.

Eftersom Sveriges Närradioförbund, en frivillig sammanslutning av landets närradioföreningar, i förhandlingar med STIM, IFPI och SAMI åtagit sig att samla in sina medlemsföreningars li-

censavgifter, är avgifterna enligt "förbundsavtalen" hälften så höga jämfört med de "individuella avtalen". Det finns med andra ord en väsentlig morot för den enskilda sammanslutningen att vara medlem i ortens närradioförening och därmed i Närradioförbundet.

Närradioföreningarna lägger ned ett omfattande arbete på att förbereda närradionämndens beslut om *sändningstidsscheman*. Flertalet närradioföreningar förefaller ha utvecklat rutiner för hur man skall komma överens, och behovet av goda rutiner ökar med antalet tillståndsinnehavare inom sändningsområdet och därmed den tilltagande knappheten om sändningstid (5.1.2). I handlingarna till Sveriges Närradioförbunds stämma 1989 fanns flera motioner, som förordar att besluten om sändningstidsschemana skall fattas lokalt av närradioföreningen på orten, dvs. vad förbundet verkat för redan under närradiokommitténs tid. (Sveriges Närradioförbund, stämmohandlingar 1989)

Det förekommer olika sätt att jämka samman ett stort antal föreningars önskan om sändningstid. Ett är att de går samman i ett färre antal paraplyorganisationer. Jag har tidigare berättat om Linköping, där tretton olika tillståndsinnehavare i realiteten består av tre dominerande och tio övriga som intar en marginell ställning i sändningsschemat (3.2). Genom att gå samman i tre paraplyorganisationer förhandlar man om sändningstiden i tre block, ett socialdemokratiskt, ett kristet och ett för universitetets studerande.

Utvecklingen mot paraplyorganisationer (i stället för ett stort antal mindre sammanslutningar) och sändningstidsförhandlingar i blockenheter (i stället för kortare sändningstider) innebär å ena sidan tillkomsten av en ny nivå mellan den sändande sammanslutningen och närradionämnden, som fattar de formella besluten om sändningstidens fördelning och å andra sidan en delegering av tidsanvändningen till de sändande föreningarna.

Utvecklingen rymmer faror likaväl som fördelar, t.ex. att en ny nivå kan medföra en ökning av systemets administration och byråkrati, men också att en förberedande fördelning av sändningstider på en lägre nivå stärker närradioföreningens styrelseledamöter, de har paraplyorganisationernas eller blockmedlemmarnas förtroende och mandat när de skall göra de erforderliga kompromisserna i närradioföreningens förhandlingsrunda. Att sändningstiden fördelas till paraplyorganisationer som därefter tar ansvar för "sina" föreningars både sändningstid och innehåll ökar möjligheterna till flexibel användning av den tilldelade sändningstiden likaväl som att det innebär ett visst risktagande för den tillståndsgärande sammanslutningen att låta andra föreningar sända.

Ytterligare ett samordningsbehov, som närradioföreningarna ofta ser som sin uppgift att fylla, är att med förenade krafter, dvs. i närradioföreningens regi, bygga en *gemensam studio*. Närradioföreningarnas engagemang underlättas av att de ofta ses som de

naturliga mottagarna av kommunala m.m. ekonomiska bidrag till en modern studio för ortens närradioverksamhet. I Malmö äger t.ex. närradioföreningen studiofaciliteter så att "ingen sammanlutning skall behöva stå i ett beroendeförhållande till någon enskild när den skall göra ett program". I Sollefteå utnyttjas närradioföreningens studio av samtliga sändande föreningar, och kommunen ställer upp med bidrag till lokalhyra och lön till en anställd, i Östersund kommer närradioföreningens studio att flytta in i en av kommunen nyrenoverad lokal, på Ekerö upplåter kommunen plats till närradioföreningens studio i ett nybyggt kulturhus.

Det finns olika sätt att åstadkomma gemensam samling kring en gemensam studio. I Sollefteå har man i närradioföreningen en medlemskategori "Närradioföreningens vänner", som stödjer verksamheten utan att uppfylla närradiolagens villkor för innehav av sändningstillstånd. I Borgholm har man bildat en andelsförening med det syftet. Andelsformen innebär i korthet att andelar à 1 000 kronor bjuds ut. De inkomna medlen används till dels investeringar i ny teknik o.d. (25 %), dels driften av studion (75 %). Driftkapitalet innebär bl.a. att studion kan hyras ut till sändande föreningar för ett av andelsföreningen subventionerat belopp, för närvarande 100 kronor/timmen för andelsmedlemmar och 300 kronor/timmen för ickemedlemmar. Köp av andelar kan också göras av andra än de sändande föreningarna. Andelsföreningen liksom "Närradions vänner" erbjuder med andra ord former för ekonomiskt stöd av närradion som inte, är bedömningen i Borgholm, strider mot närradiolagens förbud mot sponsring.

Det finns många exempel hur man lokalt, i de allra flesta fall i närradioföreningens namn, kan finna gemensamma lösningar på åtaganden som alla berörs av såsom avtal med televerket, investeringar i studioutrustning och beredning av sändningstidsschemana. Jag har funnit att närradioföreningarna spelar en väsentlig roll i dessa aktiviteter, men också att andra samarbetsformer, det jag ovan kallade en ny nivå, är under utveckling.

5.2.2 Närradioföreningarnas sändningar

I det resonemang som jag förde tidigare om närradioföreningen som den gemensamma nämnaren för ortens olika närradiosändande åsiktsgrupperingar, pekade jag på att det var närradioföreningens sändningar som etablerade närradion som ett Ortsmedium (5.1). Vad sänder närradioföreningarna och i vilken omfattning?

I närradionämndens statistik över olika föreningskategoriers andelar av det totala antalet sändningstimmar, om vilka nämnden fattat beslut, framgår att närradioföreningarnas andelar är relativt små (tabell 3.6). Men därutöver har närradioföreningarna rätt att förfoga över s.k. öppen tid, dvs. tid som inte har beviljats en sam-

manslutning genom närradionämndens beslut. Hur den använts, redovisas kvartalsvis i efterhand till närradionämnden.

Tabell 5.3 Närradioföreningar som utnyttjat den öppna tiden (ÖT)

Kvartal	Andel som nyttjat ÖT	Totalt antal svarande
3/1986	77 %	91
4/1986	80 %	96
2/1987	79 %	102
3/1987	75 %	101
4/1987	67 %	114
1/1988	64 %	115
2/1988	68 %	123
3/1988	70 %	106
4/1988	69 %	106
1/1989	62 %	138
2/1989	68 %	130
3/1989	75 %	114
4/1989	72 %	134

(Källa: Närradionämndens statistik)

Alla närradioföreningar har inte lämnat in de begärda redovisningen till närradionämnden. Någon bortfallsanalys har inte gjorts. Av de svar som har kommit in kan jag med den reservationen se att en avsevärd andel av närradioföreningarna använder sig av den öppna tiden.

Vad närradioföreningen får sända regleras i närradiolagen, och hur de nyttjade timmarna av den öppna tiden fördelar sig på vad som är tillåtet framgår av tabell 5.4.

Av tabellen framgår att det finns en alldeles tydlig säsongstendens när det gäller nyttjandet av den öppna tiden. Under vinterhalvåret är det olika slag av kommunal information som intar en framträdande plats. Under sommarhalvåret svarar turistradion för både den dominerande andelen av sändningarnas innehåll och den påtagliga uppgången i antalet nyttjade sändningstimmar.

Tabell 5.4 Redovisning av den öppna tidens användning

Kvar- tal	Andel timmar (%) för				Totalt antal timmar
	Prov- sändn	Komm info	Turist info	Evene- mang	
3/86	2	3	89	6	8 294
4/86	9	51	2	38	2 315
2/87	9	20	57	14	3 852
3/87	1	6	87	6	9 232
4/87	20	53	0	27	1 721
1/88	18	45	6	31	1 963
2/88	5	57	20	18	6 066
3/88	2	10	80	8	7 556
4/88	6	54	5	35	2 552
1/89	18	41	6	35	2 399
2/89	5	21	28	46	5 270
3/89	2	11	74	13	7 523
4/89	13	51	0	36	2 730

(Källa: Närradionämndens statistik)

Närradioföreningarnas nyttjande av öppen tid på de olika orterna beror i sin tur på flera faktorer. En viktig är om det finns öppen tid tillgänglig.

Tabell 5.5 Redovisad öppen tid använd för turistinformation under sommarhalvåret – Ett urval

Sändnings- område	Antal sändningstimmar med turistinformation	
	1987	1988
Ale/Kungälv	588	504
Göteborg	0	0
Haparanda	574	483
Helsingborg	0	0
Hudiksvall	400	360
Junsele	180	ingen uppgift
Malmö	0	0
Smedjebacken	1 389	428
Stockholm C	0	0
Östersund	609	621

(Källa: Närradionämndens statistik)

I sändarområden med många sändande sammanslutningar sänds ingen turistradio inom ramen för öppen tid, eftersom det just inte finns någon öppen tid. På de mindre orterna är förhållandena de omvända. I flera av de större orterna finns inte heller någon kultur för att sända radio i närradioföreningens regi.

– ”Vi är inte intresserade av en utvidgad sändningsrätt för närradioföreningen. Vi sänder bara en halvtimmes information om dagen samt några samsändningar då och då. Därutöver sänder sjukvårdsdistriktet pausgymnastik och polisen lokal information. De politiska föreningarna får själva ta hand om den kommunalpolitiska debatten inklusive vad som händer i kommunfullmäktige.” (röst från en mellanstor stad)

På en del håll är man till och med starkt kritisk till att närradioföreningen skall ges vidgad sändningsrätt:

– ”Turistradion strider mot närradiolagens 11 § och mot meningen med mediet, att sprida föreningarnas budskap. Också under sommaren bör föreningarna sända sitt föreningsbudskap om än klätt i sommardräkt.”

– ”Närradioföreningarna har en tendens att klampa in och ta över en massa uppgifter som de sändande föreningarna själva bör driva. En närradioförening med starka ambitioner att sända avlövar föreningarna deras initiativkraft och egen närradioutveckling.” (röster från storstäder)

I flera av de mindre orterna däremot utgör närradioföreningen en naturlig del av närradioverksamheten:

– ”Vi vill lansera en lokalt förankrad radio med nyheter, musik, lyssnarönskningar, platsannonser, turistinformation m.m. som de enskilda föreningarna inte har intresse av att sända. Men vi vill inte sända på de tider som föreningarna vill sända på.”

- "Det är ju så att ju mer tid vi sänder desto fler lyssnare får vi. Närradioföreningen är den som bäst fyller ut tomrummet mellan föreningssändningarna. Närradion skapar samhörighet i lokalsamhället, man är stolt över sin närradio. Närradioföreningen bör också ansvara för den lokala närradiomixen." (röster från mindre orter)

Från Sveriges Närradioförbund framhålls att närradioorganisationerna på en ort måste få större möjligheter att göra gemensamma sändningar för att på så sätt kunna använda sig av andra programformer än nu och därmed få fler lyssnare. Men, framhåller man, sådana sändningar bör snarare vara komplement till föreningssändningarna än ett huvudsyfte. (Sveriges Närradioförbund, stämmohandlingar 1989)

Den varierande inställningen till närradioföreningen som en sändande förening kan tolkas på följande sätt. Behovet av en lokalt förankrad radio som är ortens egen är starkare känt i den mindre orten än i den större. Annorlunda uttryckt, den mindre orten är en bättre grogrund för ett (eget) Ortsmedium än den större.

Hur kan en sådan slutsats förklaras? Finns det egenskaper hos den mindre orten som gör den mottaglig och som i så fall den större orten saknar? I sociologisk forskning brukar man för att beskriva människors sociala gemenskap använda sig av tre begrepp: närhet, likhet och komplementaritet.

★ Närhet: Ju närmare varandra i rumslig bemärkelse människor är, desto mer lär de känna varandra. Människorna i den mindre orten rör sig inom ett mindre område på sin väg mellan det dagliga livets olika aktiviteter. I en större ort rör man sig över större avstånd, mellan olika områden och träffar olika människor under de olika delarna av dagen.

★ Likhet: Ju mer lika människor är varandra i olika avseenden, desto mer känner de igen hos varandra. I den mindre orten finns färre olikheter avseende t.ex. näringsgrenar, fritidsaktiviteter och bostadsformer. I den större orten är näringslivet mer varierat, boendeformerna differentierade i olika förorter och utbudet av fritidsaktiviteter större.

★ Komplementaritet: Ju mer människor kan komplettera varandra, desto mer binds de samman i gemenskaper även utanför den trängre privatkretsen. I den mindre orten finns visserligen mindre grad av olikhet mellan människorna och därmed färre antal möjliga kompletterande relationer dem emellan. Men samtidigt är helheten i den mindre orten överblickbar för invånarna och det blir därmed möjligt att göra de komplementära kopplingar som står till buds.

Slutsatsen blir att närradion fungerar som ett Ortsmedium när invånarna på orten lever i en starkare social gemenskap. Tillspetsat kan jag formulera det så att närradioföreningen i sådana fall

egentligen inte skiljer sig från andra sändande föreningar i annat avseende än att den för ortens talan.

6 Finansiering av närradiosändningarna

6.1 Vad kostar det att sända närradio?

Det kostar att sända närradio. Fyra kostnadsslag är aktuella utöver eventuella kostnader för programproduktionen.

1. Sändningstidsavgift, som erläggs till närradionämnden för varje påbörjad sändningstimme;
2. Medlemsavgift till närradioföreningen på orten;
3. Avgift för hyra av sändare och programförbindelser, som betalas till televerket;
4. Musiklicens, som erläggs till upphovsmännen.

Kostnaderna för närradiosändningarna beror på en mängd lokala förhållanden som t.ex. sändarens styrka, om sändningarna sker i stereo eller mono, inspelningslokalernas utrustning, om studion är gemensam för flera sändande föreningar och i så fall hur många som har gått samman om studion.

Närradioföreningen i Malmö, som har byggt upp en gemensam inspelningsstudio för medlemsföreningarna, har räknat fram ett antal årskostnadsexempel för att kunna hjälpa intresserade att besvara frågan om de har råd att sända närradio. I Malmöexemplen görs en indelning i tre grupper, 1: Förening som har egen inspelningsstudio och egen programledning till sändaren (kostnaderna för den egna utrustningen är inte inkluderade i räkneexemplen); 2: Förening som har egen studio men inte egen programledning utan utnyttjar Malmö närradioförening; 3: Förening som fullt ut utnyttjar de studiofaciliteter som närradioföreningen tillhandahåller.

Tabell 6.1 Årskostnadsexempel (Malmö, 1988)

Vid sänd- ningstid	Grupp (kr.)		
	1	2	3
1/2 tim./vecka	1 307	2 627	4 902
1 tim./vecka	1 853	4 153	8 234
2 tim./vecka	2 963	7 223	14 898
3 tim./vecka	4 067	10 287	21 562

Tillägg för musiklicens:
Årskostnad

Intill 6 tim. musik/vecka	Kr.	592:-
20	Kr.	1 952:-
40	Kr.	4 138:-

(Källa: Info.material från Malmö Närradioförening)

Årskostnadsexemplen räknas också om till "effektiv kostnad per sändningstimme, exkl. musikavgifter" och blir för de tre grupperna enligt följande:

Tabell 6.2 Kostnad per sändningstimme (Malmö, 1988)

Vid sänd- ningstid	Grupp (kr.)		
	1	2	3
1/2 tim./vecka	50:25	101:-	188:50
1 tim./vecka	35:75	80:-	158:30
2 tim./vecka	29:-	69:50	143:25
3 tim./vecka	26:-	65:95	138:20

(Källa: a.a.)

Ett annat exempel kan hämtas från Sollefteå, där 17 föreningar inkl. närradioföreningen innehar sändningstillstånd. Samtliga utnyttjar en gemensam inspelningsstudio mot en avgift av 160 kronor per sändningstimme. I avgiften ingår allt, även sändningsavgiften till närradionämnden.

De exempel som redovisats innehåller i stort sett inga kostnader för den mänskliga arbetskraft som är verksam i närradiosändningarna. Den övervägande delen är frivillig och oavlönad, men det finns också arbetskraft som är avlönad. Men även de här redovisade kostnaderna betyder att en väsentlig mängd pengar är i omlopp genom närradioverksamheten i vårt land. Låt mig utgå från exemplet Sollefteå och anta att det kostar 160 kronor per timme att sända närradio. Hur mycket pengar är då i omlopp i landet i närradioverksamheten en "vanlig" vecka?

Tabell 6.3 Sändningskostnader vecka 16 1988

Inom parentes de belopp (15 kr./tim.) som tillföll närradionämnden.

Sändningstimmar	Kostnad (kr.)	
Totalt (4.261)	681 760:-	(63 915:-)
Per ort (34.64)	5 542:-	(520:-)
Per förening (2.63)	421:-	(40:-)

(Källa: Närradionämndens statistik)

För 1988 års musiklicenser betalade de sändande föreningarna, som genom sin närradioförening är anslutna till Sveriges Närradioförbund, sammanlagt ca 6,1 miljoner kronor. Beloppet innebar en ökning jämfört med 1987 med drygt 20 %, vilket enligt förbundet till största delen beror på en ökning av antalet tillståndsinnehavare och ökad musikanvändning (Sveriges Närradioförbunds verksamhetsberättelse för år 1988). Föreningarna har med andra ord betalats musiklicenser på i genomsnitt 117 308 kronor per vecka, vilket blir i genomsnitt 970 kronor per ort och 74 kronor per förening, kostnader som ryms i beloppen i tabell 6.3.

Bakom veckomedelvärdet per sändarort döljer sig stora variationer mellan t.ex. Stockholm C (256 timmar), Malmö (246 timmar), i båda fallen med två sändare i gång samt Lund (165 timmar), Göteborg (130 timmar) och Avesta (11 timmar), Haparanda (9 timmar) samt Junsele (5 timmar).

Också bakom veckomedelvärdet för musikavgifter döljer sig variationer mellan sändarorterna eftersom avgifterna varierar med både musikanvändningens omfattning och sändningsortens täckningsområde. Den lilla orten resp. den stora musikanvändaren kompenseras med en lägre avgift per sänd musiktimme. (Fakthäfte från närradionämnden, september 1988)

Vad som däremot inte varierar är sändningsavgiften till närradionämnden. Beloppet per timme är detsamma oberoende av hur många timmar som sänds eller hur många människor det bor i sändarens täckningsområde.

Som en av drivkrafterna bakom närradioverksamhetens framväxt i Sverige som i andra länder brukar nämnas radioteknologins utveckling, vilken har medfört att radiosändandet, både tekniskt och ekonomiskt, blivit tillgängligt för många. Även om en mängd ideella sammanslutningar uppenbarligen förmår att sända närradio, känner man på många håll av att det är dyrt. Vid Sveriges Närradioförbunds stämma 1989 förekom flera motioner, som tar upp kostnadsaspekten och förordar olika besparingsförslag, t.ex. bättre avtal med upphovsmannaorganisationerna, slopandet av sändningsavgifter, likaväl som förslag till inkomster, t.ex. reklam. (Sveriges Närradioförbund, stämmohandlingar 1989)

6.2 Finns det bidrag?

Närradiolagen förbjuder reklam och s.k. sponsring. Eftersom det är föreningar som sänder närradio kan olika allmänna föreningsstöd komma närradion till del.

Frågan om en kommun har rätt att stödja en närradioförening ekonomiskt har en gång varit uppe till rättslig prövning. År 1987 framfördes i Värnamo besvär över kommunstyrelsens beslut att bevilja Värnamo närradioförening ekonomiskt bidrag för dess verksamhet, med motivet att politiska partier genom sitt medlemskap i närradioföreningen härigenom fick ytterligare bidrag utöver kommunala partistödet. Kammarrätten konstaterade i sin dom att närradioföreningen, oavsett vilka som finns bland dess medlemmar, inte har ett partipolitiskt syfte. Lagen om kommunalt partistöd utgör därför inget hinder mot bidraget. (Närradionämnden informerar nr 15, 1988-02-24)

Sveriges Närradioförbund sände i maj 1988 ut en enkät till sina 119 medlemsföreningar med frågor om kommunernas engagemang i närradioverksamheten. Man fann bl.a. följande:

★ Det kommunala stödet till närradioverksamheten har nästan tredubblats under perioden 1985-1987 från i genomsnitt 11 000 kronor per närradioförening till 30 000 kronor. Det är framför allt på de mindre sändarorterna som kommunalt stöd givits, medan de närradioverksamma i storstäderna "fått klara sig själva".

★ I flera fall är det kommunala stödet förenat med vissa motprestationer: 45 % uppger att man sänder referat från kommunfullmäktigesammanträden eller kommunal information av olika slag. I 25 % av sändarorterna producerar kommunen egna program.

★ 42% av föreningarna - främst i mindre orter - uppger att de sänder någon form av turistradio. I 65 % av fallen finansierades verksamheten helt med kommunala bidrag.

★ Ca 25 % av föreningarna har fått ekonomiskt stöd av kommunen för studiobyggen, utrustning och lokalhyra.

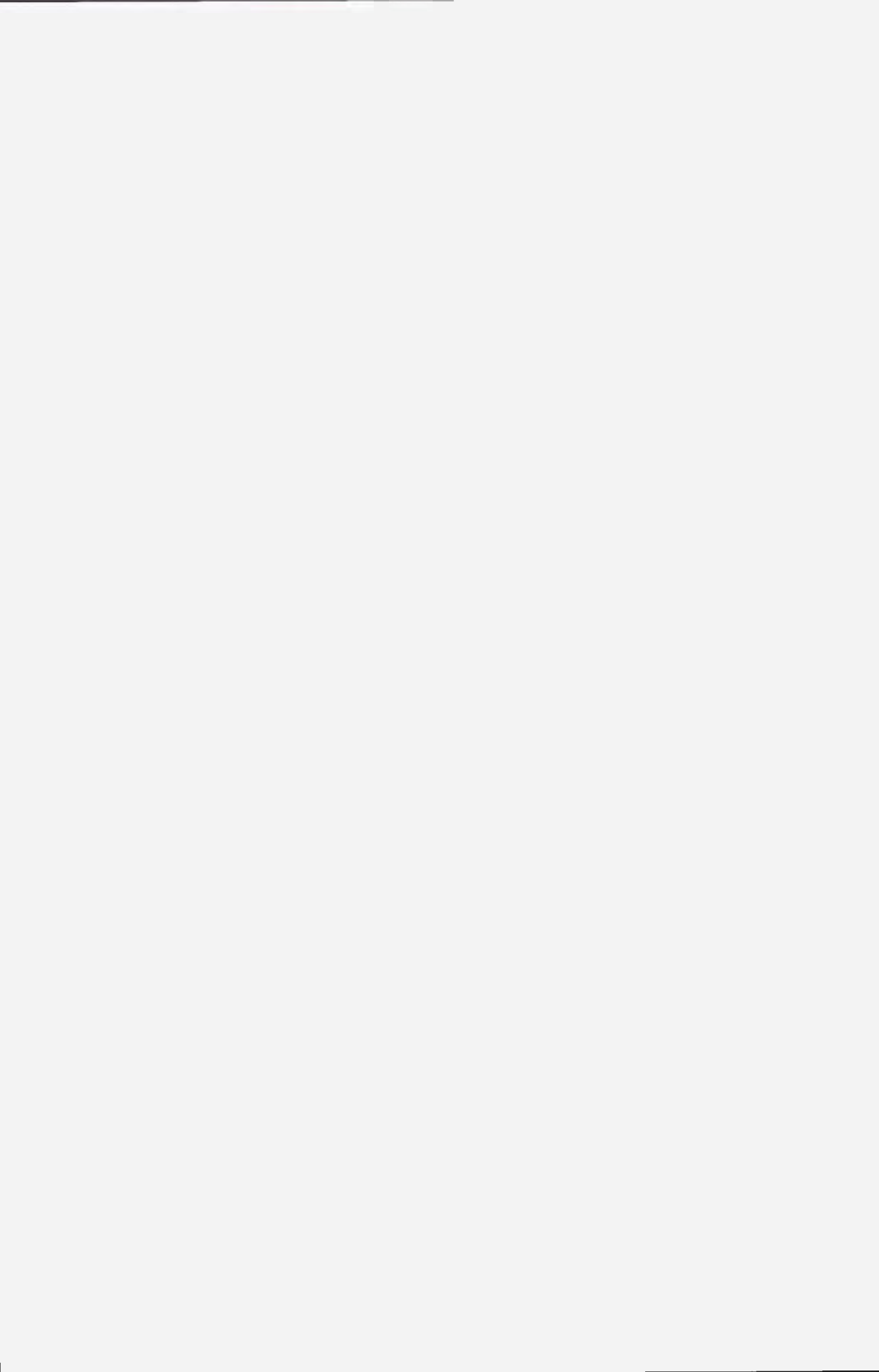
★ Drygt 25 % av närradioföreningarna har en kommunalpolitiker som ordförande. I dessa föreningar är det ekonomiska stödet från kommunerna bättre, i genomsnitt 43 500 kronor, att jämföra med totalmedelvärdet 30 000 kronor per närradioförening.

★ Det finns lönebidragsanställda i var fjärde närradioförening. Detta gäller framför allt på de mindre orterna, där varannan förening har någon lönebidragsanställd.

Närradioförbundets bild av närradioverksamheten har naturligt nog sin fokus på närradioföreningarnas verksamhet. Jag har tidigare visat att närradioföreningens betydelse för närradion på orten sammanhänger med ortens storlek (5.2.2). Jag finner samma tendens i närradioförbundets enkätsvar: Närradion är via sin närradioförening mer en del av ortens gemensamma angelägenheter,

här "mätt" i termer av kommunernas engagemang, i den mindre orten än i den större.

Om kommunerna är betydelsefulla för närradioverksamheten i de mindre orterna spelar de stora organisationerna motsvarande roller i de större. Folkrörelsernas mediaförening nämndes tidigare som ett exempel på kraftsamling inom närradion (5.1). Genom att arbeta för att arbetarrörelsen och den närstående folkrörelser sänder närradio från en gemensam studio i Folkets hus nedbringas utgifterna för egna studior som olika sammanslutningar annars skulle stå för var och en. En studio i Folkets hus ligger i en s.k. allmän samlingslokal som får byggas med statsbidrag under förutsättning att den är tillgänglig för alla slag av föreningar, inte bara dem inom arbetarrörelsen. En sådan studio finns t.ex. i Stockholm-Farsta, och det kostar en förening 130 kronor per timme att sända därifrån.



7 Teknisk orientering – allmän bakgrund

7.1 Inledning

Jag kommer i följande tre kapitel att behandla frågor som har en gemensam nämnare i tillgång och efterfrågan på samt fördelning och förvaltning av radiofrekvenser (jfr direktiven p 2.1, *bilaga 1*). Jag kommer att beröra dessa frågor i förhållande till de olika kapitlens sakområden. Emellertid kan det vara motiverat att här ge en allmän och sammanhållen redovisning av aktuella förhållanden och villkor.

7.2 Frekvenstekniska grunder

Radiofrekvensspektrum är en begränsad naturresurs. För att olika användare som har behov av det skall få möjlighet att utnyttja radiosändare är det nödvändigt att fördelningen av frekvenser sker i ordnade former.

Den grundläggande uppdelningen av frekvensspektrum mellan olika användningsområden sker vid internationella konferenser. Vid en internationell konferens i Genève år 1984 har t.ex. FM-bandet 87.5–108 MHz tilldelats rundradiosändningar av ljudradio inom Europa. Inom ramen för denna frekvenstilldelning finns i Sverige i delen 87.5–104 MHz fyra rikstäckande radiokanaler som används av Sveriges Riksradio och Sveriges Lokalradio. Vidare har frekvenser och sändarlägen för ca 380 sändare för närradion, utöver dem som redan var i gång vid den tidpunkten, planerats in. Dessa är fördelade så att minst en frekvens med en planerad sändarstyrka på minst 10 W finns att tillgå inom var och en av landets kommuner.

Planeringen för närradiosändarna utgår från att en sådan sändare skall ha en räckvidd av minst fem kilometer. I många fall har det visat sig möjligt att öka sändarens räckvidd utan några komplikationer, medan detta i andra fall inte kunnat göras. För att mottagningen inte skall störas måste det alltid vara ett visst

minsta avstånd (återupprepningsavståndet) mellan sändare som sänder på samma frekvens. Samma förhållande gäller för sändare på näraliggande frekvenser men återupprepningsavståndet blir kortare. Ju starkare sändaren är, desto större blir återupprepningsavståndet. I storstadsområdena med många kommuner och många närradiosändare omgivna av sändarna för riks- och lokalradion och i vissa fall sändare i grannländerna har så många sändare etablerats att allt tillgängligt frekvensutrymme tagits i anspråk, varför det inte är möjligt att öka sändarnas effekt och därmed sändningens räckvidd.

Om man i dessa delar av landet önskar täcka ett större område, t.ex. en kommun, med en och samma sändning blir man tvungen att koppla samman flera sändare som täcker olika delar av kommunen. Därmed försvinner givetvis möjligheten att, vid de tidpunkter kommuntäckande sändningar pågår, utnyttja de enskilda sändarna för sändningar som endast vänder sig till den egna sändarens täckningsområde.

Televerkets frekvensförvaltning redovisade den 29 juni 1989 i en rapport till regeringen resultatet av sitt uppdrag att utreda och redovisa en bedömning av efterfrågan på utrymme för radiokommunikation och möjligheterna att tillgodose denna efterfrågan inom vissa tidsintervaller (televerket, A 515/88). Redovisningen innefattar även en bedömning av möjligheterna att tillgodose en kommuntäckande närradios behov av frekvensutrymme.

Av rapporten framgår att risk för frekvensbrist inom frekvensintervallet 87.5–104 MHz nu föreligger i vissa tätbefolkade områden i landet och i områden med närhet till tätbefolkade områden i grannländerna, dvs. i Storstockholmsområdet, Skånes syd- och västkust, Halland, Göteborg och Bohuslän samt västra delarna av Dalsland och södra Värmland. Eventuella önskemål om att sända kommuntäckande närradio får här i många fall tillgodoses genom att flera svagare sändare används.

Senast från mitten av 1990-talet kan ytterligare ett frekvensutrymme i FM-bandet, 104–108 MHz, bli helt tillgängligt för rundradioändamål i Sverige. Detta frekvensband har planerats så att det skall möjliggöra sändningar över de enskilda kommunerna, det s.k. femte FM-nätet.

I den ovan nämnda rapporten görs bedömningen att det även på medellång sikt, när det femte nätet är tillgängligt, kommer att uppstå frekvensbrist främst i befolkningstäta regioner. Denna bedömning görs utifrån ett frekvensbehov som uppskattas till ca två kommunuppdelade FM-nät utöver de nuvarande fyra näten för riks- och lokalradion.

Sverige har också tillgång till frekvenser på lång- och mellanvåg, AM-banden. Enligt 1975 års Genèveplan har Sverige åtta frekvenstilldelningar för högeffektsändningar mellan 148.5 och 1 606.5 kHz. Av dessa utnyttjas endast två för Motala LV resp. Sölvesborg MV. Dessutom finns på mellanvåg tre kanaler för låg-

effektsändningar (max 1 kW), vilka vardera kan användas för flera sändare inom landet, förutsatt att de befinner sig några hundra kilometer ifrån varandra.

Möjligheterna att etablera närradiosändare på mellanvågsbandet har nyligen aktualiserats av närradioföreningen i Stockholm.

Detta kan i första hand ske på de tre frekvenser som reserverats för lågeffektsändare (max. 1 kW) på 1 485, 1 584 och 1 602 kHz. Varje sådan frekvens kan användas för flera sändare inom landet om återupprepningsavståndet är tillräckligt stort. Dessa tre kanaler kan således räcka till kanske något tiotal sändare i landet.

Vidare finns i planen reserverat åtta högeffekttilldelningar på lång- och mellanvåg, varav som nämnts endast två används. De fem outnyttjade tilldelningarna på mellanvåg (Kiruna MV, Piteå MV, Östersund MV, Stockholm MV och Bohuslän MV) kan också användas för sändningar på avsevärt lägre effekt än den maximalt tillåtna 600 kW, varvid även här flera sändare kan etableras på samma sändningsfrekvens/kanal.

För att få en räckvidd av ca fem kilometer krävs en antenneffekt av mellan 250 och 1 000 W, beroende på antennarrangemang och de lokala förhållandena i övrigt.

7.3 Frekvensförvaltningens organisation

I dag är det frekvensförvaltningen inom Televerket Radio som har hand om frekvensplanering, tillstånd att använda radiosändare och övervakning av att tekniska krav på radioanläggningar uppfylls. Frekvensförvaltningen har en självständig ställning inom televerksorganisationen. Bl.a. skall beslut av frekvensförvaltningens chef fr.o.m. den 1 januari 1990 överklagas direkt hos regeringen och inte som tidigare först hos televerkets generaldirektör. Kostnaderna för frekvensförvaltningen finansieras genom avgifter som tas ut av dem som använder radiosändare. Dessa kostnader finns alltså med i underlaget för den hyra som i dag debiteras de samslutningar som sänder närradio.

Frekvensförvaltningens ställning kommer emellertid att förändras. En särskild utredare (frekvensrättsutredningen, K 1990:2) har till uppgift att bl.a. föreslå en ny organisation för myndighetsutövningen på radioområdet. Enligt direktiven (dir. 1990:4) skall utredaren föreslå en ordning som innebär att frekvensförvaltningen blir organisatoriskt helt fristående och i alla avseenden oberoende av televerket.

7.4 Kostnader för olika slags sändare

Kostnader för sändare beror bl.a. på räckvidden och sändartyp (FM eller AM). Enligt Televerket Radios taxa för avgifter för

närradio kostar under år 1990 en sändare med ökad räckvidd 24 150 kronor, medan normalsändaren kostar 14 800 kronor. Om sändaren skall ha en hög antenn för att kunna täcka ett större område tillkommer ytterligare kostnader. En antenn som är placerad mellan 41 och 100 meter över mark kostar 3 800 kronor och en antenn med ännu högre placering, mellan 101 och 150 meter, kostar 9 080 kronor, i båda fallen utöver hyran för sändaren.

Sändningar över mellanvågsbandet blir avsevärt dyrare än FM-sändningar. Etableringskostnaderna för en mellanvågssändare uppskattas till uppemot tio gånger högre än för en FM-sändare med samma räckvidd. Driftskostnaderna blir också högre på grund av högre energiåtgång. Sändningar på mellanvågsbandet kan dessutom leda till störningar i känslig elektronisk utrustning i närheten av sändaren. En placering av mellanvågssändare i tätbefolkade områden kan därför medföra avsevärda kostnader för att avhjälpa sådana störningar.

7.5 RDS och andra tilläggstjänster

En FM-sändare kan kompletteras med utrustning för viss ohörbar tilläggsinformation, t.ex. vilken station eller kanal det är som sänder eller vilken programtyp som sänds. Tekniken för detta kallas Radio Data System (RDS). Den utsända informationen kan visas på en teckenruta på mottagaren. Det är också möjligt att utrusta mottagaren så att den t.ex. ställer om från bandspelaren till radion när RDS-signalen meddelar att det sänds trafikinformation. På motsvarande sätt kan en särskild larmsignal avges inför sändning av varningsmeddelande såsom "viktigt meddelande till allmänheten", VMA.

Det är också möjligt att använda sändarna för tjänster som inte har något samband med rundradioanvändningen som är sändarens huvuduppgift. Ett exempel är personsökningstjänster.

8 Sändarnas räckvidd

8.1 Huvudregeln

I samband med beslutet våren 1985 om en permanent närradio uttalade riksdagen:

”Det är enligt utskottets mening viktigt att närradion behåller sin lokala karaktär. Utskottet har därför inget emot att 5 km-gränsen fortfarande skall vara huvudregeln för sändarnas räckvidd. Närradionämnden bör dock kunna medge avsteg från huvudregeln. Utifrån en bedömning om föreningslivets behov och ortens förutsättningar bör sändare med större räckvidd kunna få förekomma. Framför allt bör glesbygdsorter kunna komma i fråga för en sådan prövning.” (KrU 1984/85:22 s. 12, rskr. 1985/85:387)

Närradionämnden (i några fall redan närradiokommittén) har beviljat ett stort antal ansökningar om ökad sändarräckvidd. Efter nämndens sammanträde i augusti 1990 uppgick antalet till totalt 106 sändarområden. Jämfört med de då 172 områden med tillstånd att sända närradio utgör andelen med utökad räckvidd ca 62 %. Undantagen har alltså blivit vanligare än huvudregeln.

8.2 Önskemål om längre räckvidd

Det finns en uttalad opinion bland de närradioverksamma att radion skall nå hela den kommun man bor i. Detta kräver starkare sändare i kommuner där avstånden är långa.

Det finns också en opinion för kommundäckning, som menar att eftersom kommunen är en naturlig bas för föreningslivet bör sändaren kunna nå ut till alla föreningsmedlemmar. Sveriges Närradioförbund har i ett brev till närradionämnden bl.a. framhållit:

”På många orter är ökad räckvidd ett villkor för att få med vissa föreningar. De vill inte sända närradio om de inte når de flesta av sina medlemmar.” Vidare framhåller förbundet att den begrän-

sade räckvidden medför att "kommunala anslag fryser inne". (Brev till närradionämnden, daterat 1989-03-13)

En närradio med kommundäckning har också stor betydelse för närradions medverkan vid kris, beredskap och krig.

8.3 Gången av ett räckviddsärende

Följande exempel illustrerar vilka administrativa, tekniska och ekonomiska frågor som måste behandlas innan en närradiosändning med utökad räckvidd kan åstadkommas.

Först måste en närradioförening *inkomma med en ansökan* om utökad räckvidd till närradionämnden.

Ett exempel:

"Vi hemställer att högre effekt med längre räckvidd medges så att acceptabel hörbarhet kan uppnås i orterna Torpshammar, Fränsta, Ljungaverk, Borgsjö, Erikslund, Ånge, Alby, Östavall och Överturingen." (Ansökan från närradioföreningen i Ånge, daterad 1988-06-02)

Närradionämnden *remitterar ansökan till Televerket Radio*, som *yttrar sig till nämnden* över ansökans innehåll.

"Televerket Radio bedömer det som möjligt att kunna täcka in orterna Torphammar, Ljungaverk och Fränsta med en sändare placerad i Ljungaverk. För att kunna täcka in övriga orter krävs att ytterligare sändare anläggs. ... Om önskemål finns om flera sändare gör vi en utredning om möjligheten att lösa de frekvens-tekniska förutsättningarna." (Yttrande, daterat 1988-12-30)

Närradionämnden *meddelar sig därefter med närradioföreningen* i Ånge.

"Närradionämnden kan - om närradioföreningen så önskar - slutbehandla er ansökan om ökad räckvidd med ledning av det avgivna televerksyttrandet. Vi önskar dock dessförinnan från er en karta över kommunen och dess befolkningsfördelning samt om möjligt en sammanfattande översikt av föreningsstrukturen i kommunen.

Närradionämnden kan också begära att televerket utreder möjligheten att planera in ytterligare sändare. Eftersom en flersändarlösning är en kostnadsfråga för er vill vi dock inte göra denna hemställan innan vi vet om ni nu vill satsa på detta alternativ. Sådan utredning brukar ta ca sex månader." (Skrivelse, daterad 1989-01-04)

Närradioföreningen i Ånge svarar med att anpassa sin ansökan om utökad räckvidd till den som den befintliga sändaren kan klara av. Om skälen härtill är ekonomiska eller administrativa (den aviserade utredningstiden om sex månader) förblir osagt.

"Hemställer att Närradionämnden slutbehandlar vår ansökan om ökad räckvidd enligt Ert brev av 1989-01-04. Bifogar karta samt förteckning över befolkningsfördelningen. Beträffande för-

eningsstrukturen så är föreningsregistret i kommunen under omarbetning varför vi har svårigheter att i nuläget redovisa någon sammanfattande översikt." (Skrivelse, daterad 1989-02-27)

Närradionämnden fattar sitt *beslut* 1989-03-16 och bifaller närradioföreningens senaste framställan, den om utökad räckvidd för sändaren i Ljungaverk. Vad som återstår för Ånge närradioförening, sedan närradionämndens beslut expedierats, är att Televerket Radio i Sundsvall *effektuerar* den beviljade sändarstyrkan genom att byta ut sändaren i Ljungaverk mot en med högre effekt. Kan-ske kan man ett år efter sin ursprungliga ansökan till närradionämnden börja sända med utökad räckvidd, om än ej med den man ursprungligen önskade.

Den långa handläggningstiden i vårt exempel (det är många tekniska, ekonomiska och administrativa problem som måste lösas för att ett avsteg från huvudregeln skall kunna medges) är inte ovanlig utan snarare regel. Annorlunda uttryckt: avsteg från huvudregeln om 5 km räckvidd medför betydande administrativt och tekniskt och därmed ekonomiskt betungande arbete för samtliga involverade. Sveriges Närradioförbund har påpekat också detta för närradionämnden:

"Ett ofta förekommande påpekande från våra medlemmar är att man tvingas vänta alltför länge på beslut i nämnden. Det gäller inte minst beslut om ökad räckvidd, där det är av största vikt att handläggningstiden blir kort och att beslut snabbt kan meddelas närradioföreningen. ... Det är närmast förödande för intresset och entusiasmen om beslutet dröjer alltför länge" (a.a.).

Med tanke på det stora antal ansökningar om utökad räckvidd, som närradionämnden hittills har beviljat, är det en betydande resursmängd som tagits i anspråk för detta ändamål.

9 Televerkets ensamrätt

9.1 Sändarmonopolet

Televerket har svarat för närradiosändarna sedan försöksverksamhetens start år 1979. Sedan år 1982 anges det i närradiolagen att närradio bara får sändas över sådana sändare som televerket tillhandahåller (jfr kap. 2).

I riksdagens behandling av regeringens proposition om en permanent närradio behandlades frågan om rätten för föreningarna att själva anskaffa sändare bl.a. som en *yttrandefrihetsfråga*. Kulturutskottet fann inte anledning att ändra sin tidigare inställning, dvs. sitt stöd för den rådande ordningen beträffande rätten att etablera verksamhet för sändning av radio- och TV-program i etern, utan ansåg att den kommande behandlingen av yttrandefrihetsutredningen borde avvaktas (KrU 1984/85:22 s. 10). Den behandling av yttrandefrihetsutredningens förslag som utskottet här förutsåg har av olika skäl ännu inte fullföljts.

I kulturutskottets behandling av regeringens proposition om ändringar i tryckfrihetsförordningen (prop. 1986/87:151) betonade utskottet ånyo vikten av att enighet nås om de icke tryckta mediernas grundlagsmässiga ställning (KrU 1987/88:36 s. 36). Frågan bereds för närvarande inom justitiedepartementet under medverkan av representanter från oppositionspartierna.

Oberoende av vad resultatet blir finns det emellertid inga grundlagsmässiga hinder för att andra än televerket tillhandahåller sändare för närradion.

I en skrivelse till regeringen den 25 september 1987 har televerket föreslagit att verkets monopol på närradiosändare bör avvecklas. Förslaget har remissbehandlats (se 3.4.3 i direktiven, *bilaga 1*).

I televerkets skrivelse till regeringen framhölls att kostnaderna för verkets handhavande med närradiosändarna stigit väsentligt och att verksamheten, med de hyror man nu debiterade, gick med ett växande underskott. Stora hyreshöjningar samt ett frångående av debitering enligt en enhetstaxa var att vänta, och därför var det

rimligt att de närradioverksamma tilläts att välja mellan fler leverantörer än televerket.

Sedan september 1987 har televerket genomfört sådana prishöjningar av sina närradiotjänster att det tidigare underskottet i verksamheten nu har minskat. Vidare har jag erfarit att det inte är aktuellt att frånga debitering enligt enhetstaxa.

Det finns flera röster bland de närradioverksamma, som gärna ser att den nuvarande monopolsituationen upphör, samtidigt som andra är nöjda och "känner trygghet" med televerket. De priser som debiteras varierar med sändarnas räckvidd, dvs. deras effekt och antennhöjd, enligt tabell 9.1:

Tabell 9.1 Televerkets taxa för sändaranläggning 1990

Sändareffekt	Belopp/år (kr.)
Max 30 W	14 800
Max 300 W	24 150
Antennhöjd	
0 - 40 m	0
41 - 100 m	3 800
101 - 150 m	9 080

Sändarkostnaderna blir sålunda mest kännbara på de orter som sänder över ett stort avstånd och där relativt få sändande sammanslutningar delar på kostnaderna, dvs. i glesbygden.

En radiosändares utformning bl.a. avseende utstrålning av signaler regleras av internationella föreskrifter. Televerket har ansvaret i vårt land för att dessa föreskrifter följs. Skulle marknaden för leverantörer av sändare inkl. självbygge bli fri måste det kontrolleras att dessa sändare uppfyller föreskrifterna. Vad detta skulle kosta en närradioförening som t.ex. byggt sin egen sändare kan inte anges för närvarande.

9.2 Programförbindelser

De förbindelser som är aktuella för min utredning är de mellan studio och sändare samt mellan inspelningplatser, fasta eller rörliga, och studion/sändaren.

Televerket har inget monopol i formell mening på program- och teleförbindelser. Det kan emellertid vara svårt för en eventuell privat leverantör av förbindelser att dra teleledningar i respektive över/under t.ex. fastigheter och vägar. Om sändare och studio är förlagda i samma byggnad, är den behövliga förbindelsen naturligtvis relativt enkel att åstadkomma för "vem som helst". Men när så inte är fallet förefaller det svårt att presentera konkurrenskraftiga alternativ till televerket.

De möjligheter för etablering av programförbindelse som i dag står till buds är i stort sett följande:

- Via de befintliga telefonledningarna med användande av s.k. tappningstelefon för förbindelse mellan närradiostudion och inspelning i olika lokaler "ute på stan".

- Via en fast ledning mellan sändaren och studion samt mellan studion och något annat ställe varifrån man regelbundet sänder. När man i Kiruna närradioförening ville upprätta en fast förbindelse mellan den gemensamma studion och Kiruna kyrka resp. stadshuset fann man att televerket var den enda rimliga leverantören.

- Via portabel s.k. HF-utrustning och studion för vidare förbindelse till närradiosändaren. I Kiruna t.ex. har man förberett sig för kommande sändningar med portabel sändare (s.k. HF-sändare som föreningen ev. själv kommer att äga) och kommit överens med bostadsrättsföreningen i ett av stadens högsta hus om att få placera en antenn på dess tak. Antennen behövs för att kunna "plocka ned" HF-utrustningens signaler till en mottagare i studiolokalen.

- Via radiolänk, som Televerket Radio har ordnat på några få ställen i landet. Detta är den lösning som används när programförbindelser av någon anledning inte kan anordnas i kabel. Radiolänk har också utnyttjats för i närradiosammanhang okonventionella kopplingar, som t.ex. när en sändande förening i Norsborg, utanför Ekerö kommun, fick sin studio förbunden med närradiosändaren på Ekerö. För närvarande finns radiolänk etablerad på 11 platser. Ytterligare tre platser är under etablering.

10 Närradion i krig och vid krigsfara samt för varning av befolkningen

10.1 Nuvarande reglering

Det finns för närvarande inga särskilda regler för närradiosändningar i krig och under beredskap. Vad som händer med en närradiosändare och därmed även med en förenings sändningsrätt i krig är därför oklart. Inte heller finns det någon reglering av närradios användning för varning och information vid fredsolyckor.

Enligt 2 § radiolagen (1966:755) får radiosändare innehas och användas endast av den som fått tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Med stöd av detta stadgande har i 1 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare förordnats att televerket skall meddela tillstånd för annan än statlig myndighet att inneha eller använda radiosändare. Tillstånd meddelas efter samråd med överbefälhavaren (ÖB).

För närvarande innehar televerket de sändare som används för rundradiosändningar. Detta gäller både för de sändare som används för Sveriges Radios programbolags sändningar och de som används för närradios. Televerket skall enligt avtal med Sveriges Radio AB (SR) tillhandahålla sändare för SR-bolagens sändningar.

Närradio får i dag enligt närradiolagen (1982:459) endast sändas över radiosändare som televerket ställer till förfogande. När närradionämnden har meddelat tillstånd att sända närradio upplåter televerket en rätt att sända över televerkets sändare genom avtal. Något tillstånd att använda radiosändare enligt kungörelsen om radiosändare meddelar televerket därför inte till närradioföreningarna.

För radiosändare finns regler i förordningen (1980:140) om användning av radiosändare under krig m.m. Enligt denna förordning upphör som huvudregel tillstånd att inneha eller använda radiosändare om landet kommer i krig – samt vid vissa andra utomordentliga förhållanden. Undantag görs för tillstånd som meddelats kommunerna, krigsviktiga företag enligt en förteckning hos överstyrelsen för civil beredskap samt företag som under krig och beredskapstillstånd skall fullgöra särskilda uppgifter inom det ci-

vila försvaret. Eftersom televerket självt innehar närradiosändarna blir denna förordning inte tillämplig.

10.2 Varning och information vid fredsolyckor

Vid allvarliga fredsolyckor som innebär att människors liv eller hälsa står på spel finns ett stort behov av att snabbt kunna nå och varna människor som befinner sig i riskområdet.

★ Utomhusvarningssystem

Ljudradio och television utgör grunden för det s.k. VMA-systemet, systemet för Viktigt Meddelande till Allmänheten (se nedan). Systemet kompletteras i vissa områden med alarmeringsaggregat utomhus. De signaler som kan utlösas är tänkta att få allmänheten att varsebli och förstå signalens innebörd och handla därefter.

Statens (civilförsvarets) utomhusvarningssystem har sedan andra världskriget byggts upp främst för att varna befolkningen mot luftanfall i krig, men också för annan varning i krig. Det finns f.n. utbyggt på 430 orter, mestadels tätorter. Vid utbyggnaden har hänsyn framför allt tagits till vilka områden som kan vara mest utsatta vid flyganfall. Regeringen medgav först 1985 att systemet fick användas vid nödlägen i fred.

Enligt 67 § räddningstjänstförordningen (1986:1107) får länsstyrelsen ge tillstånd till kommuner och till ägare eller innehavare av anläggning, där verksamheten innebär fara för att det vid en olycka uppstår allvarliga skador på människor eller i miljön, att använda systemet. Statens utomhusvarningsaggregat kan dock inte utan kompletterande utrustning användas för den standardiserade signalen "viktigt meddelande". Anslutningsgraden för utnyttjande i fred är fortfarande begränsad. Främst har utomhusvarningssystemet kompletterats för varning vid fredsolyckor kring kärnkraftverken och på vissa håll kring industrier som bedriver farlig verksamhet. Därutöver har ca 40 kommuner genomfört installationen. Varningssystemet kan exempelvis styras från kommunernas räddningscentral, brandstation eller den SOS-central som kommunen utnyttjar. Signalen "viktigt meddelande" skall enligt 50 § civilförsvarskungörelsen (1960:377) följas av nödvändig information över rundradion eller på annat sätt.

★ Sveriges Radio-företagens skyldighet att sända
meddelande till allmänheten

Enligt 6 § radiolagen får i avtal mellan staten och programföretag föreskrivas en skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten. I avtal mellan Sveriges Riksradio AB (RR) och staten stipuleras att RR på begäran av statlig myndighet skall sända meddelande som är av vikt för allmänheten. RR skall tillse att meddelandet ges en lämplig utformning samt att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten. Motsvarande bestämmelse finns i statens avtal med Sveriges Television AB (SVT) samt i avtalet med Sveriges Lokalradio AB (LRAB) med det tillägget att även kommunal myndighet kan begära att meddelande sänds i lokalradion. Det finns med anledning av dessa avtal en omfattande planering inom Sveriges Radio-koncernen för varning av allmänheten vid allvarliga fredsolyckor.

Förutom ovan nämnda avtal finns det interna tillämpningsföreskrifter inom SR-koncernen – Rundradioverksamheten vid kris och katastrof som drabbar samhället samt Tillämpningsinstruktion för sändning av viktigt meddelande till allmänheten – vilka ger myndigheterna ökade möjligheter att begära sändning av meddelande. Av föreskrifterna framgår att även kommunala myndigheter och vissa företag vid nödlägen bör kunna begära sändning i riksradio och TV.

Varning kan med nuvarande sändarutrustning sändas ut via lokalradion över lokalradioområde, som i huvudsak överensstämmer med ett län, som minsta område.

★ Varningsmeddelanden via lokalradion

Ansvaret för varning vid lokala fredsolyckor ligger i allmänhet på den kommunala räddningstjänsten (räddningschefen) samt på ägare eller innehavare av anläggningar där farlig verksamhet förekommer. När det gäller utsläpp av radioaktiva ämnen ligger dock ansvaret på länsstyrelsen och på kärnkraftanläggningarnas ägare.

För närvarande sker varning via lokalradion så att behörig myndighet (vanligtvis kommunal räddningsledare) begär att lokalradion skall sända ut ett varningsmeddelande. Systemet har utvecklats så att begäran i praktiken förmedlas av SOS Alarmering AB:s centraler till riksradios sändningsledning och även till lokalradioredaktionen om den är bemannad. Om lokalredaktionen är bemannad sänder lokalradion över sina egna sändare. Riksradiion uppmanar vid behov lyssnarna att gå över till lokalradion. Om lokalredaktionen är obemannad och inga lokalradiosändningar pågår sänds meddelandet ut i P3 och vid behov även i de andra radio- och TV-kanalerna.

★ Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA)

Det system som sedan början av 1980-talet tillämpas för varning av allmänheten med hjälp av ljudradio och television kallas "Viktigt Meddelande till Allmänheten" (VMA). Enligt detta system delas myndighetsmeddelandena in i två grupper:

- Varningsmeddelande som utnyttjas i olycks- och katastrofsituationer då skador uppstått på liv eller egendom eller risk för sådana skador föreligger, och behov av räddningsinsatser finns. Exempel på sådana situationer är gasutsläpp, bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. I krig tillkommer överhängande fara för bl.a. luftanfall, markstrider, ej exploderad ammunition och användning av ABC-stridsmedel.
- Informationsmeddelande som används för att minska skadeverkningar samt förebygga och begränsa olyckor och skador.

Ett varningsmeddelande av det första slaget bryter i allmänhet pågående sändning och förmedlas således omedelbart, medan informationsmeddelande sänds i anslutning till naturliga avbrott i programverksamheten.

Som komplement till dessa myndighetsmeddelanden sänder ljudradion på eget initiativ meddelanden av informationskaraktär som en service till allmänheten.

★ Gaslarm i Hammarö

Lördagen den 13 januari år 1990 inträffade ett gasutsläpp vid Skoghall Kemi i Hammarö kommun. Vid utsläppet utlöstes signalen "Viktigt meddelande till allmänheten" (VMA) via utomhusvarningssystemet i centrala Skoghall. Utsläppet stoppades snabbt, och efter ungefär 15 minuter ljöd signalen faran över.

VMA-signalen innebär för allmänheten att man skall gå inomhus, lyssna på radion och stänga fönster, dörrar och ventilation. När signalen utlösts bör enligt räddningsverket (SRV) radio och TV kunna sända ett meddelande inom tre minuter.

Vid olyckan i Skoghall sände riksradians P3 ett meddelande först efter det att signalen "Faran över" hade ljudit. Lokalradion var inte bemannad vid tillfället men började sända strax efter riksradians meddelande. Fördröjningen förefaller främst ha berott på svårigheter att få fram information till SOS-centralen respektive radion.

Den utredning av händelseförloppet som har gjorts av styrelsen för psykologiskt försvar (SPI², meddelande nr. 123) visar på brister i rutiner och larmsystem samt även en del samverkanspro-

blem. Bl.a. anstormningen av samtal från allmänheten ledde till att kontakter med berörda organ fördröjdes.

Skoghall-olyckan visar att det även i en fast och reglerad organisation för varning och information kan finnas brister som försämrar effekten. SPF menade i sin utredning att SRV:s treminutersmål skulle kunna nås genom en förbättring av rutinerna för kontakter mellan SOS-centralerna och räddningstjänsten.

★ Lyssnarvanor

Ett stort problem vid varning av befolkningen via radio och TV är människors mycket varierande lyssnar- respektive tittarvanor. Enligt PUB:s rapport Radions publik oktober/november 1989 lyssnar genomsnittssvensken på radio ca 2 timmar om dagen. En vanlig vardag lyssnar flest på morgonen kl. 6-8 och på eftermiddagen kl. 15-18. En stor del av befolkningen, 80 procent, ser på TV någon gång under kvällen.

Lyssnandet på närradion varierar mycket med de lokala förhållandena – möjligheter att lyssna, vad som sänds etc. På orter där närradio finns lyssnar, beroende på ort, 5-30 procent på närradion minst en gång i veckan (3.2). Bland närradiolyssnarna är lyssnandet högst på kvällstid medan lokalradion har sina flesta lyssnare på morgonen.

Även om ett varningsmeddelande skulle sändas i samtliga kanaler, skulle en stor del av dem som berörs inte nås, beroende på att de varken ser på TV eller lyssnar på radio när varningen sänds. Förhållandena ändras självfallet om de berörda människorna kan uppmärksammas på faran genom att VMA-signalen sänds över utomhusvarningssystemet.

10.3 Varning och information under beredskap och i krig

★ Civilförsvarets utomhusvarningssystem

Som tidigare nämnts har det befintliga utomhusvarningssystemet främst byggts ut för att kunna användas i krig. Systemet är huvudsakligen utbyggt i tätorter med mer än 5 000 invånare, men genom transportabla alarmeringsaggregat kan vid behov system byggas upp i mindre skala i vissa glesbygdsområden.

★ Sveriges Radio-koncernens sändningar

Under krigsförhållanden blir Sveriges Radio AB (SR) enligt avtal med staten (krigsavtalet 1986-07-01) ansvarig för koncernens

rundradioverksamhet. De i koncernen ingående bolagen bildar en självständig organisation inom totalförsvaret och lyder direkt under regeringen.

SR är enligt krigsavtalet också skyldig att genomföra beredskapsplanering för verksamheten. Förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. gäller enligt 1 § även för de i Sveriges Radio-koncernen ingående bolagen att planera övergång till krigssituation på motsvarande sätt som gäller för statliga myndigheter.

Regeringen utfärdade 1984-08-30 en förordning om föreskrifter för krigsplanläggningen. Enligt denna skall planläggningen, i samråd med televerket, inriktas på att programmen sänds över tre kanaler för radio (P1, P3 och lokalradion) och en för TV (kanal 1). FM2-nätet används för försvarsmaktens sändningar. Lokalradion ingår i totalförsvaret på regional nivå och FM 4-nätet ställs helt till lokalradions förfogande.

Riktlinjer för sändning av varningsmeddelanden finns bl.a. i överenskommelse mellan Sveriges Radio AB och civilförsvarsstyrelsen (numera statens räddningsverk) angående utsändning av varningsmeddelanden i rundradio vid krig och krigsfara samt i anvisningar till överenskommelsen. SR har också träffat överenskommelse med styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) om samverkan vid krig eller i krigsfara. Med statens räddningsverk (SRV) finns sedan 1980 en överenskommelse om alarmering i samband med kärnladdningsexplosioner samt prioritering av rundradioinformation vid anfall med C-stridsmedel samt utsläpp av kemiska eller andra för allmänheten farliga ämnen. Vidare finns sedan 1985-07-01 en överenskommelse med statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och ÖB om utsändning av väderleksrapporter i ljudradio och TV i krig eller vid krigsfara.

10.4 Radio Data System (RDS)

Tidigare har det funnits en möjlighet att sända ut en speciell varningssignal på telefon. Varning kunde då sändas samtidigt till samtliga abonnenter inom ett visst område. Inomhusvarningssystemet omfattade i början av 1980-talet 3 miljoner abonnenter på 150 orter. Med de moderna AXE-växlar som televerket inför kan telefonvarningssystemet inte användas. Systemet har därför avvecklats efter hand som AXE-växlarna har införts, och i dag kvarstår det endast i kärnkraftverkens inre beredskapszoner. Även i dessa områden kommer en avveckling att ske.

En tänkbar ersättning för inomhusvarningen kan i framtiden radio data system (RDS) utgöra. I korthet innebär RDS att en ohörbar digital signal som identifierar exempelvis kanal, sändare och typ av program sänds. Informationen styr radiomottagaren till lyssnande på önskad information, sändare etc.

Sveriges Radio har börjat införa RDS-tjänster för bl.a. biltrafikanter. Dessa kan använda tjänsterna för trafikinformation samt för automatiskt val av den starkaste sändaren för ett visst program.

För varning av befolkningen har en särskild RDS-kod, "alarm", definierats, som t.ex. kan innebära att radiomottagaren automatiskt öppnar för mottagning samt ställer in hög ljudvolym.

SRV konstaterar i sin Varningsstudie att ett utnyttjande av RDS för varning kan bli aktuellt först i en framtid, när allmänheten har radiomottagare som har RDS inklusive alarmfunktion (7.5). Intill dess, vilket torde dröja en bit in på 2000-talet, måste varningen bygga på enbart talade meddelanden och att radiomottagarna är påslagna, dvs. att allmänheten aktivt lyssnar på radio. Särskilda varningssystem, baserade på RDS-teknik, kan dock införas tidigare i specifika riskområden, t.ex. kring kärnkraftverk och kemiindustri.

Möjligheterna att använda RDS över radion för alarm har diskuterats vidare av en samrådsgrupp med deltagande från SRV och televerket. I en principskiss (inomhusalarm via RDS, PM 1987-06-24) redovisar Televerket Radio olika alternativ för SRV att ansluta sig till de RDS-försedda sändarna för riks- eller lokalradion: centralt i Kaknästornet i Stockholm, länslokalt till lokalradiobolagets utrustning inom lokalradioområdena eller direkt till sändarstationen. (Det finns 55 större sändare för vardera programmen P1, P2, P3 och lokalradion, inrymda i större sändarstationer. På 49 finns modulatorer för RDS.)

Det senare alternativet ger möjlighet till direktanslutning av aktuella kommuners räddningscentraler till sändarstationen. Efter som varje större sändarstation i flertalet fall täcker flera kommuner, måste räddningscentraler samordna alarmgivandet inom sändarstationens täckningsområde.

De nuvarande RDS-försedda sändarna för riks- och lokalradion medger således inte den selektering och möjlighet till kommunvis nedbruten varning och information som är önskvärd i en krigsorganisation. För att detta skall uppnås krävs ett utbyggt femte FM-nät. Till stor del kan detta också uppnås genom att närradios sändare utnyttjas och förses med RDS-möjligheter.

Televerket har på mitt uppdrag utrett en möjlighet att med hjälp av RDS-teknik kunna gå ut över närradiosändarna och bryta pågående närradiosändningar med viktiga meddelanden till allmänheten. Denna möjlighet går i korthet ut på följande.

När larmmeddelandet ges till allmänheten i lokalradion eller riksradiation, skall programtyp "alarm" ges över respektive sändares RDS-kanal. Larmmeddelandet läses i första hand upp i lokalradiokanalen. För att även närradiolyssnarna skall kunna nås av larmmeddelandet kan följande tekniska lösning tillgripas. Varje närradiosändarstation förses med en RDS-mottagare med alarmfunktion som ständigt tar emot lokalradiokanalen. När funktionen

aktiveras kopplas matningen till närradiosändaren om från ordinarie programförbindelse till RDS-mottagarens ljudutgång. Därvid uppnås att det lästa larmmeddelandet bryter pågående program och således kan avlyssnas även av närradiolyssnaren.

Kostnaderna för att förse närradions sändare med en RDS-mottagare beräknas till ca 10 000 kronor per sändare.

10.5 Behovet av och möjligheterna för sändningar över begränsade områden

10.5.1 Närradions användning vid fredsolyckor

Vid akuta varningssituationer med fara för liv och hälsa är det viktigt att så många människor som möjligt snabbt nås av varningen. Vid exempelvis en giftig gasläcka kan några få minuter vara avgörande. De som för tillfället lyssnar på närradion bör därför få samma information som ges i riks- och lokalradion.

★ Skyldighet att sända myndighetsmeddelanden

En tänkbar lösning vore att, på samma sätt som nu gäller för Sveriges Radio, föreskriva en skyldighet för de närradiosändande föreningarna att på begäran av myndighet sända meddelande som är av vikt för allmänheten. Denna lösning kan dock medföra vissa problem. För att snabbt och korrekt kunna varna allmänheten krävs omfattande övning samt vana vid utformning av sådana meddelanden. För en sändningsberättigad förening kan det vara svårt att bedöma hur ett meddelande skall utformas, hur viktigt det är och när det skall sändas.

★ Centralstyrda avbrott i sändningarna

En annan möjlig lösning vore att med hjälp av RDS automatiskt koppla över närradiosändaren till att sända lokalradion i nödsituationer. Samma varning som går ut över lokalradion skulle på detta sätt kunna sändas även via närradion.

Enligt lagen om ansvarighet för närradio är en förenings programutgivare bara ansvarig för radioprogram som den närradiosändande föreningen sänder. Ansvaret för varningssändningen ligger på lokalradion eftersom det är frågan om en oförändrad vidareutsändning av lokalradioprogram.

Att på detta sätt avbryta pågående närradiosändning skulle medföra ett avsevärt ingrepp i en förenings sändningsrätt. Man måste här väga intresset av att människor nås av varningsmeddelandet mot föreningens intresse av att få sända sitt program

ostört. Olyckor av det allvarliga slag som här avses inträffar lyckligtvis inte ofta.

10.5.2 Närradions användning under beredskap och i krig

Vid varning under beredskap och i krig gäller delvis andra förutsättningar än då det är fråga om varning vid fredsolyckor. Trots detta kan det naturligtvis medföra stora vinster planeringsmässigt, tekniskt och ekonomiskt om samma system för varning kan användas såväl i fred som i krig.

Intressena av att kunna använda närradion för varning och information under beredskap och i krig kan vara flera. Dels kan det finnas behov av att kunna sända ett meddelande över ett mindre område än vad som i dag är möjligt genom lokalradion och dels kan närradiosändarna ses som en reservresurs om lokalradion/riksradion slås ut. Dessutom finns samma intresse som vid fredsolyckor av att nå så många som möjligt.

★ Behoven av att kunna sända över mindre områden

Den informationsmängd som behöver nå allmänheten är volymmässigt betydligt mer omfattande i krig än i fred. För handfast information om var man i ett område kan få tag på gasmasker eller annan lokal information, kan det vara viktigt att snabbt kunna informera enbart de människor som berörs. Även vid andra akuta varningssituationer kan det finnas ett behov av att varna över ett mindre område.

★ Närradion som ersättning om lokalradion slås ut

Radiosändarsystem är relativt sårbara. Lokalradions länsvisa uppbyggnad medför långa och sårbara programförbindelser, och det kan därför i krig vara svårt att snabbt och säkert få ut information från länets kommuner i lokalradion. Själva sändarna är till sin natur känsliga för elavbrott och har brister i skydd mot elektromagnetisk puls. Vidare torde sändarmasterna vara känsliga sabotageobjekt. På alla sändarstationer för riks- och lokalradion finns tillgång till reservsändare. Ett område täcks också ofta av flera sändare och om en sändare slås ut kan en annan då ta över sändningarna över det området. Alla större och många mindre sändarstationer har också reservaggregat för elkraft, som kopplas in automatiskt vid elavbrott. Det finns också rörliga sändare som kan ersätta de ordinarie.

Närradiosändarna har manuell avstängning och saknar reservsändare. De har vanligtvis inga reservaggregat för elkraft. Vid pla-

ceringen av sändarna har vidare inga särskilda beredskapshänsyn tagits. Sändarna är ofta centralt placerade på orten, t.ex. i ett vattentorn, men ibland också på samma ställe som televerkets sändare för riks- och lokalradion och har då tillgång till reservkraft vid elavbrott.

Närradiosändarnas kapacitet för att ersätta lokalradiosändarna är enligt min mening osäker. Den största fördelen från beredskapssynpunkt om närradiosändarna skulle ersätta lokalradiosändarna, synes vara närradiosändarnas stora antal och olika placering samt de korta programförbindelser som sändarnas lokala placering medför.

10.5.3 Närradions utbredning

Jag har i kap. 3 redovisat en närradio i tillväxt med allt fler tillståndshavare och ett ökat antal sändningsområden. Utvecklingen är naturligtvis inte enkelriktad eller stadig. I närradions natur ligger en flexibilitet i det att föreningar börjar och slutar sända och att verksamhetens omfång på en ort ökar och minskar. I enstaka fall förekommer att hela sändningsområden läggs i träda. Trots detta är en fortsatt utveckling mot fler närradiosändare, längre sändningstid och kommundäckning trolig.

Närradion kan i dag nå ca 67 procent av landets samtliga invånare och ca 81 procent i kommuner med sändare i drift. Televerket har på mitt uppdrag gjort en beräkning av närradiosändarnas täckningsgrad i kommuner och tätorter. Beräkningen visar att sändarna i kommuner med fler än 50 000 invånare kan nå 80-90 procent av befolkningen, medan de i mindre kommuner med 10 000-50 000 invånare endast kan nå 53 procent. Även vid en maximal tilldelning för närradion i frekvensbandet 87,5-104 MHz kommer täckningen att variera kraftigt. Medan 92-96 procent av befolkningen kommer att kunna nås i landets mer tätbefolkade kommuner, är motsvarande andel för de befolkningsmässigt små kommunerna 76-78 procent. Förutsättningarna för att nå befolkningen kommunvis via närradion är således bättre i tätorter än i glesbygder.

Särskilda beredskapshänsyn har som tidigare nämnts inte spelat in vid placeringen av närradions sändare och studior eller vid etablering av programförbindelser. Beredskapshänsyn i dessa frågor skulle i en del fall kunna medföra att rena närradioändamål måste stå tillbaka eller i vart fall medföra extra kostnader.

10.5.4 Möjligheterna inom riksradion och lokalradion

Riksradioprogrammen P1, P2, och P3 distribueras i dag från Kaknästornet i Stockholm, via ett landsomfattande radiolänknät till

55 större sändarstationer. De stora sändarna kan inte tas emot tillfredsställande överallt, varför de har kompletterats med ca 100 mindre sändarstationer för lokal täckning. Lokalradions sändningar sker över de sändare som finns inom det aktuella lokalradioområdet.

Det finns 25 lokalradioområden, i huvudsak överensstämmande med länen. En ytterligare nedbrytning till exempelvis kommunnivå – vilket kan vara önskvärt för varningsändamål – kan inte ske med nuvarande sändarutrustning.

I många lokalradioområden finns flera sändare, som med vissa tilläggsinstallationer skulle kunna användas separat för varning över mindre områden. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna för detta skulle dock behöva utredas ytterligare.

År 1984 reserverades sändningsfrekvenser för ett kommunvis nedbrutet femte FM-nät i den del av FM-bandet, 104–108 MHz, som blir tillgängligt senast 1996. Ca 380 sändningsfrekvenser/stationsplatser ingår. Kostnaden för ett sådant nät beräknas uppgå till minst 250 milj.kr. Om och när en utbyggnad kan komma till stånd är oklart.

10.6 Totalförsvarets ledning under kriser och i krig

Med totalförsvaret avses, enligt förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. I krig omfattas hela samhällets verksamhet.

Inom totalförsvaret finns följande ledningsnivåer:

- högsta ledning (riksdag och regering)
- central ledning (överbefälhavaren och övriga centrala civila och militära myndigheter)
- högre regional ledning (civil- och militärbefälhavarna m.fl.)
- lägre regional ledning (länsstyrelse, försvarområdesbefälhavare)
- lokal ledning (kommunstyrelse, förbandschef).

Enligt civilförsvarslagen (1960:74) har kommunen ledningsansvaret för civilförsvarsverksamheten i kommunen. Kommunstyrelsen skall därvid bl.a. upprätta och anta planer för ledning, information, skydd, räddning samt personal- och underhållstjänst. Kommunen har även, genom riksdagsbeslut 1985, ett samordningsansvar för totalförsvarets civila del inom kommunen.

Regeringen uppdrog genom beslut 1988-03-24 åt överbefälhavaren (ÖB) och överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) att gemensamt överväga och lämna förslag till organisationen m.m. för ledning av totalförsvaret på skilda nivåer.

I ÖCB:s rapport "Ledningen av totalförsvarets civila del under kriser och i krig" (ÖCB, 1989-10-20, beteckning 291-349/89)

konstateras bl.a. att kommunerna spelar en allt viktigare roll när det gäller ledning och samverkan på lokal nivå.

I civilförsvarlagerstiftningsutredningens betänkande Det civila försvaret (SOU 1988:42) föreslås att kommunernas lednings- och samordningsansvar liksom dess ansvar för beredskapsförberedelse utvidgas.

10.7 Yttrande- och informationsfriheten i krig och kriser

10.7.1 Den fria åsiktsbildningen

I 2 kap. 12 § RF nämns den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. En omfattande frihet för medborgaren att ta del i den samhällseliga opinionsbildningen är en nödvändig förutsättning för ett demokratiskt styrelseskick. Yttrandefriheten är i sin tur en grundläggande förutsättning för en fri åsiktsbildning (jfr 2.2).

Informationsfriheten kan ses som yttrandefrihetens spegel eftersom den värnar om rätten att få ta del av all tillgänglig - icke sekretessbelagd - information. För att aktivt kunna ta ställning i viktiga samhällsfrågor och ta del i debatten, krävs att medborgarna har tillgång till information. Detta är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att yttrandefriheten skall få någon reell mening.

10.7.2 Möjliga begränsningar av yttrandefriheten

Inskränkningar i yttrandefriheten får göras genom lag. Enligt 2 kap. 13 § RF får begränsning ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott. I övrigt får begränsningar bara ske om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Vidare utgör inte s.k. ordningsföreskrifter som, utan avseende på yttrandets innehåll, reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden, begränsningar av yttrandefriheten (se 2 kap. 13 § sista stycket RF).

En begränsning får enligt 2 kap. 12 § RF endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med

hänsyn till ändamålet, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Utöver de speciella begränsningsändamålen får, som tidigare nämnts, begränsningar bara ske om särskilt viktiga skäl föranleder det. Under "särskilt viktiga skäl" faller enligt justitieministern (prop. 1975/76:209 sid. 155) exempelvis radiolagens dåvarande regler om ensamrätt till rundradioverksamhet (numera inte monopol utan tillståndskrav) samt upphovsrätten och därmed närstående rättigheter.

★ Begränsningsändamålen enligt 2 kap. 13 § RF

"Rikets säkerhet" tar enligt fri- och rättighetsutredningens betänkande SOU 1975:75 sid. 203 sikte på både rikets yttre och dess inre säkerhet och syftar främst på brottsbalkens straffbestämmelser i 18, 19 och 22 kapitlen om bl.a. högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet och krigsartiklarna. Vidare nämns lagstiftning som reglerar rätten att sprida kartor m.m. samt viss lagstiftning till skydd för försvaret.

Vad som avses med "folkförsörjningen" anges inte i RF:s förarbeten. Begreppet torde dock avse lagstiftning som syftar till att säkra civilbefolkningens försörjning.

När det vidare gäller "allmän ordning och säkerhet" åsyftas därmed bl.a. brottsbalkens straffbestämmelser i 16 kap. om brott mot allmän ordning samt viss lagstiftning om handhavande av brev och skrifter från personer på anstalt.

★ Begränsningar av ordningshänsyn

Som tidigare nämnts utgör enligt 2 kap. 13 § sista stycket RF ordningsföreskrifter som, utan avseende på yttrandes innehåll, reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttrande, en viss begränsning av yttrandefriheten. Det är av ordningshänsyn inte möjligt att låta yttrandefriheten vara helt oinskränkt. Av hänsyn till trafiksäkerheten kan exempelvis rätten att sätta upp skyltar längs vägarna vara begränsad. Bland annat p.g.a. störningsrisken har rätten att inneha sändare och att sända rundradio reglerats. Exempelen är otaliga. Gemensamt för dessa regler är att de inte utgår från innehållet i ett yttrande utan endast är avsedda att reglera sättet att sprida eller motta yttranden.

10.7.3 Förfogandelagstiftningen och yttrandefriheten

I krig samt vid vissa andra utomordentliga förhållanden träder förfogandelagens (1978:262) regler i tillämpning. Enligt 4 § förfo-

gandelagen får för statens eller annans räkning förfogande ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodas på annat sätt. Förfogande kan inte riktas mot staten.

Förfogandelagen ger relativt vidsträckta möjligheter att i krislägen förfoga över enskildas egendom och rättigheter. Genom förfogande kan bl.a. egendom tas i anspråk, nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt upphävas eller begränsas och nyttjanderätt i andra hand tillskapas.

Enligt 8 kapitlet 68 § civilförsvarslagen (1960:74 omtryckt 1984:1026) får kommunen eller länsstyrelsen under civilförsvarsberedskap, genom förfogande som avses i förfogandelagen, ta i anspråk bl.a. byggnader, utrymmen, livsmedel, transportmedel, materiel och annan egendom, om det är erforderligt för att civilförsvarsverksamheten skall kunna fullgöras och överenskommelse om egendomens avstående inte kan träffas tillräckligt skyndsamt.

Med civilförsvarsberedskap avses här om riket är i krig eller krigsfara, samt vid vissa utomordentliga förhållanden föranledda av krig eller krigsfara. I kommunens ansvar för civilförsvarsverksamheten ingår att upprätta en plan med uppgifter om resurser och samverkansformer för information till befolkningen.

Förfogande enligt civilförsvarslagen kan inte utövas mot egendom som staten innehar. Eftersom televerket nu äger och innehar samtliga rundradiosändare blir förfogande inte aktuellt vad gäller sändarna. Om monopolet däremot avskaffas kan sändare komma att innehas av privata rättssubjekt.

En rundradiosändare kan sägas inbegripas i det allmänt hållna "annan egendom" (8 kap. 68 § civilförsvarslagen), liksom det kan sägas att rätten att använda sändare är ett slags nyttjanderätt i förfogandelagens mening. Varken i förarbeten eller lagstiftning nämns något om att förfogandelagstiftningen skulle vara avsedd att inskränka yttrande- och informationsfriheten.

En begränsning av yttrandefriheten måste ske genom lag. Lagstiftaren måste här väga yttrandefrihetsintresset mot det intresse som talar för en begränsning. Att "tolka in" en yttrandefrihetsbegränsning i en lagstiftning där inga sådana avvägningar tidigare gjorts kan därför starkt ifrågasättas. Jag anser därför att nuvarande förfogandelagstiftning inte utan ändringar kan tillämpas på rundradiosändare och -sändningar.

10.8 Frågans tidigare behandling

★ Närradiokommittén

Närradiokommittén hade inte i sina direktiv att behandla närradioverksamheten i krig. Frågan berördes dock kortfattat med anledning av att kommittén fick en skrivelse från televerket angående

de verkställighetsföreskrifter till förordningen om användning av närradiosändare i krig. Kommittén förklarade sig villig att tillsammans med bl.a. televerket, Sveriges Radio och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (sedan 1985 styrelsen för psykologiskt försvar), ingå i en arbetsgrupp för att närmare studera närradios verksamhet i krig. Kommittén förutsatte därvid att arbetsgruppen innan den framlade sitt förslag särskilt övervägde hur folkrörelserna som resurs fördelaktigast skulle stå till samhällets förfogande under beredskap och i krig. Kommittén underströk vikten av att en helhetssyn på det folkliga deltagandet vid en mobilisering anläggs och att arbetet inte begränsas till en bedömning av den tekniska utrustning som finns inom närradioverksamheten (SOU 1984:53 s. 125).

Som ett led i 1984 års försvarskommittés arbete med att utarbeta förslag om totalförsvarets inriktning inför 1990-talet lade olika myndigheter inom totalförsvaret fram förslag till programplaner för sina ansvarsområden.

★ Förslag från styrelsen för psykologiskt försvar

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har i sin programplan för perioden 1987/88–1991/92 redovisat sina synpunkter på utnyttjandet av radion under beredskap och i krig. För närradion har diskuterats fyra alternativ:

- A. Närradion sänder under samma normer som i fred med de begränsningar som följer av att personalsituationen förändras genom inkallelse etc. SPF menade dock att det kunde vara svårt att skapa ett för krig anpassat ansvarsförhållande p.g.a. det stora antalet föreningar. Dessutom finns risk för fientlig desinformation eller för att studior tas över av sabotörer eller subversiva enheter.
- B. Närradion stängs helt.
- C. Närradiostationerna tas över av kommunerna och utnyttjas av den kommunala informationscentralen, med visst utrymme för normal närradioverksamhet.
- D. Närradiostationerna används för att sända ut lokalradions program. Risken för desinformation bedöms som ringa. Beredskapsplanering kan ske inom Sveriges Radios övriga planering för ändamålet.

SPF fann att en kombination av alternativen C och D borde kunna prövas. Styrelsen föreslog att närradiosändarna skulle användas för distribution av lokalradions sändningar. Vidare skulle lokalradiosändningarna få brytas för sändning av viktiga kommunala meddelanden över den lokala sändaren och frekvensen. Sveriges Radio skulle ombesörja planeringen av verksamheten.

SPF:s förslag till regeringen var att styrelsen skulle få i uppdrag att pröva hur närradios resurser bäst kan tas till vara enligt

ovanstående principer. En sådan prövning kunde också rymma möjligheter för viss normal närradioverksamhet. Efter en prövning kan det bli möjligt att fastställa regler för närradions användning i krig och kriser.

Styrelsen var medveten om att förslaget innebar att man går miste om den mångfald av utbud som ett fullföljande av närradiosändningarna i kris och krig kan innebära. Mot detta väjde styrelsen de svårigheter det skulle innebära om ett växande antal organisationer fick tillstånd att sända närradio i krig och kris. Planläggningen skulle också medföra sådana problem att det inte framstod som meningsfullt.

SPF uttalade år 1986 (SPF 1986-04-10) att närradion borde utnyttjas även i krig. Av principiella skäl borde närradiosändningarna fortsätta även i allvarliga kris- och krigslägen. Enligt SPF borde närradions självständighet så långt möjligt bevaras men samtidigt betraktas som en del av den samlade radioresursen.

Mot bakgrund av att kommunerna från den 1 januari 1987 skulle få ett mer direkt ansvar för den lokala räddningsverksamheten fann SPF det rimligt att lokala radioprogramenheter i kommunerna inrättas. Dessa grupper skulle ha till uppgift att producera "VMA" och andra program. Även olika föreningar skulle under krig kunna producera program men det är nödvändigt att de sändningarna samordnas inom programgruppen.

Den naturligaste organisatoriska lösningen är enligt SPF:s dokument att den lokala programgruppen placeras i ett system för radioverksamheten i krig. Den bör ingå i en länsradioorganisation och samverka med lokalradioverksamheten. De personer som skall krigsplaceras i de lokala programgrupperna bör vara personer som i fredstid är aktiva inom närradioverksamheten. Den närmare regleringen av närradions uppgifter och skyldigheter i krig bör utformas i ett krigsavtal mellan närradion och staten.

★ Räddningsverkets planering för varning av befolkningen i krig

Räddningsverket (SRV) (före den 1 juli 1986 civilförsvarsstyrelsen) har under en följd av år i olika planeringsdokument redovisat idéer och förslag till lösningar på hur behoven av varning till allmänheten kan tillgodoses med hjälp av ljudradio. Förslagen utgår från de principer om närradions utnyttjande under beredskap och i krig, som redovisats i SPF:s förslag ovan.

Tekniskt innebär förslagen att närradion kompletteras med viss utrustning för bl.a. omkoppling och förmedling av lokalradions sändningar, samt att programförbindelser och utrustning installeras så att varningsmeddelanden kan vidarebefordras från kommunens räddningscentral.

SRV har i programplaneringen föreslagit att nya närradiosändare av beredskapsskäl upprättas i kommuner som nu saknar närradioverksamhet. Om och i den takt närradioverksamhet kommer till stånd i dessa kommuner bör kostnaderna övertas av de sändande föreningarna.

Sedan 1986 har SRV i de rullande femårsplanerna avsatt ekonomiska resurser för att säkra möjligheterna att varna befolkningen via närradiosändare. Resurserna avser i första hand investeringar i kompletterande utrustning av befintliga och tillkommande sändare (ca 17 000 kronor i installations- och 3 500 i årlig driftkostnad per sändare) samt utrustning och installation till och i ledningscentraler (ca 20 000 kronor i installations- och 3 500 kronor årlig driftkostnad per central). I andra hand avser de avsatta medlen kapital- och underhållskostnader för nya närradiosändare i kommuner där sådana saknas (ca 15 000 kronor per år och sändare). Kostnaderna är uttryckta i 1986 års prisläge och är baserade på televerkets uppgifter.

Totalt har avsatts ca 25 milj.kr. för femårsperioden för varning via närradiosändare. I avvaktan på beslut om principer för närradios utnyttjande under beredskap och i krig, har pengarna inte använts för ändamålet. Inplanerade resurser har omfördelats till andra verksamheter och de för närradion avsatta resurserna har successivt skjutits på framtiden.

★ 1988 års befolkningsskyddskommitté

1988 års befolkningsskyddskommitté presenterar i sitt betänkande Risker och skydd för befolkningen (SOU 1989:17), ett skyddssystem av samverkande delar bland vilka varning och information till befolkningen genom rundradion utgör väsentliga inslag. I betänkandet görs en värdering av tele- och radioanläggningarna som mål för fientliga angrepp i krig samt av deras betydelse för försvarets förmåga att bemöta ett angrepp och genomföra ett krig. Slutsatsen blir att radio- och teleanläggningar värderas högt för totalförsvarets mobilisering, styrkeuppbyggnad och uthållighet.

I diskussionen om befolkningens behov av skydd slås som ett rättvisekrav fast att information och fysiskt grundskydd bör finnas för alla människor. Ett fungerande varningssystem är en väsentlig del i befolkningens informationsbehov. Kommittén föreslår att ett sammanhållet system för varning via radion utvecklas samt att varning bör kunna riktas till begränsade områden, helst en kommun. Det noteras att jag i mina direktiv fått uppdraget att bl.a. behandla möjligheterna att använda närradion i kris och krig, och vikten av att varningsfrågorna snarast får en lösning betonas.

Vidare framhålls att befolkningsskyddet bygger på ett samarbete mellan befolkningen, myndigheter och olika hjälpprogram,

samt att det för människors medverkan i befolkningsskyddet krävs att de har förtroende för samhällskyddsorganisationen som en lokal kontaktyta mellan befolkning och myndigheter under beredskap och krig.

Organisationen kommer att få många viktiga uppgifter, inte minst att förmedla kunskap och information. Över huvud taget är information under beredskap och krig viktig; alla ledningsnivåer måste därför ha en hög informationsberedskap och långt drivna informationsförberedelser.

★ Räddningsverkets varningsstudie

Befolkningsskyddskommitténs överväganden utgör en viktig grund i SRV:s varningsstudie "Varning till allmänheten vid nödlägen i fred och krig" (preliminär slutrapport 1990-03-19). En andra utgångspunkt för studien utgör slutbetänkandet från utredningen om kärnkraftsberedskapen, SOU 1989:86 Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. SRV slår i studien fast att ljudradion och televisionen bör användas för varning och information till befolkningen. Det grundläggande varningssystemet bör enligt verket vara "viktigt meddelande till allmänheten" (VMA) som lämnas genom radio och television (se 10.2). Ett sammanhållet system för varning och information bör utvecklas och varningen bör helst kunna riktas till varje kommun för sig. De viktigaste punkterna i förslaget till varningssystem är att:

- ansvar, system, rutiner m.m. för varning till allmänheten bör vara desamma vid nödlägen i fred och krig;
- varning till allmänheten bör vara en del av räddningstjänsten och ansvarsförhållandena för planering och genomförande bör läggas fast i räddningstjänstlagstiftningen såväl i fred som i krig;
- varning genom radio och TV bör vara det grundläggande varningssystemet. VMA-systemet, som utvecklas och tillämpas vid nödlägen i fredstid, bör utvecklas ytterligare och tillämpas även i krig;
- utsändning av varningsmeddelande skall kunna ske på begäran av räddningsledare eller SOS-central om räddningsansvariga myndigheter har kommit överens om detta. Utsändning av varningsmeddelande skall alltid ske omgående i situationer då det enligt räddningstjänstlagen är räddningstjänst och allmänheten enligt räddningsledningen uppfattning bör varnas;
- en överenskommelse mellan Sveriges Radio och SRV bör lägga fast principerna för sändning av varningsmeddelande i radio och TV. Överenskommelsen skall bl.a. ligga till grund för de allmänna råd och instruktioner som kan behövas för

de berörda organens planering och genomförande av varning till allmänheten;

- för att kunna ge effektiv varning genom radio och TV i områden med fredstida risker för utsläpp av radioaktiva ämnen och farliga kemikalier bör kompletterande varningssystem utvecklas med hjälp av RDS-teknik där varning till allmänheten inte kan ordnas effektivt på annat sätt;
- varning genom radio och TV bör sändas i samtliga kanaler. Lokalradions programkanal bör vara huvudkanalen för varning, och lokalradion bör i krig ha tillgång till närradions sändare för varning till allmänheten;
- systemet för varning genom radion och TV bör kompletteras med system för utomhusvarning i riskområden i fred och krig.

SRV understryker vikten av att närradiosändarna blir tillgängliga för varning av allmänheten i krig som komplement till riks- och lokalradion. Genom utbyggnad och användning av närradiosändare kan ett varningssystem komma till stånd som medger att varning över radio kan avgränsas lokalt. Verket framhåller vidare att reglerna för sändning av VMA i radion bör kompletteras med bättre planering och rutiner för information via riks- och lokalradion. Även vad gäller varning via närradion bör motsvarande rutiner införas.

Det finns således enligt SRV ett starkt behov av en decentraliserad radioverksamhet på lokal, kommunal nivå. En sådan lösning ger en väsentligt högre säkerhet och uthållighet i det totala varnings- och informationssystemet. Vidare kan förutsättningar skapas för att lämna lokalt riktad varning och information under ett krigsskede, när stora behov av att snabbt och säkert kunna nå ut till begränsade delar av befolkningen föreligger.

SRV betonar medborgarnas rätt till snabb, säker och entydig varning och information under hot- och akutsmeden, vilket kan bli avgörande för möjligheterna att rädda liv och egendom.

11 Rasism och missbruk av yttrandefriheten i närradion

11.1 Regeringens uppdrag

Regeringen har med överlämnande av slutrapporten från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet (SOU 1989:13-14), *Mångfald mot enfald*, uppdragit åt mig att göra viss översyn. Mot bakgrund av vad kommissionen föreslagit skall jag se över reglerna om referensbandning och undersöka möjligheterna att ge närradions etiska nämnd en starkare ställning. (Regeringens skrivelse 1989-11-30, dnr IP 2311/89)

I kommissionens diskussion om närradion och dess betydelse för normbildningsprocessen ställs frågan om inte närradion visar sig vara ett redskap av stor betydelse för att nå vissa grupper med socialt oönskade budskap (a.a. s. 229). Kommissionen ifrågasätter om det är självklart att ett yttrande i en åsiktsradio skall ha samma starka grundlagsskydd som yttrandefriheten i andra medier.

11.2 Kommissionens kritik av dagens system

11.2.1 Rättstillämpningen

Kommissionen har i sin genomgång av närradioverksamheten funnit ett antal JK-anmälningar framför allt i Malmö och Stockholm rörande brottet hets mot folkgrupp.

Under åren 1981-85 var antalet anmälningar tämligen lågt, mellan 10 och 20 per år. Därefter steg antalet anmälningar dramatiskt, till 45 under 1986. Bland gjorda anmälningar resulterade endast ett fåtal i väckta åtal. JK:s gallring var hård och i många fall välbehövlig. Men det fanns, menade kommissionen, exempel på att JK trots att upprörande yttranden förekom avstod från att väcka åtal. Kommissionen anför som exempel på sådana yttranden bl.a. följande; "Släng eller kasta indierna i ugnarna", "Indierna klarar bara av att mata feta kloakrättor". JK hänvisade i dessa

fall till den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och avskrev ärendena.

Den s.k. instruktionen föreskriver att envar som skall döma över missbruk av tryckfrihet eller i övrigt vaka över TF:s efterlevnad, alltid bör ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundvalen för ett fritt samhällsskick. Denne skall därför alltid fästa sin uppmärksamhet mer på ämnets eller tankens än på uttryckets lagstridighet, mer på syftet än på framställningssättet och i tvivelsmål hellre fria än fälla.

★ JK:s remissvar på kommissionens rapport

I sitt yttrande över kommissionens rapport kan JK inte dela den uppfattning som kommer till uttryck i utredningen om ett behov av skilda regler för olika medier. Han anför vidare, att yttrandefriheten endast kan begränsas av lag och att denna lag inte får innebära att olika medier behandlas olika. En annan sak är att uppsåt och andra brottskriterier i varje särskilt fall får prövas för sig, där det vid brottets begående använda mediet också kan få betydelse.

JK påpekar vidare att den övervakning som han kan bedriva naturligtvis är mycket sporadisk. Den är i huvudsak beroende av anmälningar. En sådan ordning är lämplig när det gäller det mest ifrågasatta yttrandefrihetsbrottet, förtal. Detta är ett målsägandebrott som kräver angivelse av den som anser sig förtalad. När det däremot gäller rasdiskriminerande inslag bör kanske övervägas någon annan form av officiell bevakning så att dessa inslag verkligen kommer under justitiekanslerns prövning. I sammanhanget bör beaktas att den korta preskriptionstiden – sex månader – kan komma att ställa särskilda krav på resurser för att en effektivare tillsyn skall komma till stånd.

11.2.2 Den långa handläggningstiden

Kommissionen kritiserar den långa handläggningstiden vid yttrandefrihetsmål. Den finner att det är särskilt allvarligt när det gäller närradion eftersom den misstänkte/åtalade kan fortsätta sina sändningar i avvaktan på en ev. dom. Sammanslutningen behåller sitt sändningstillstånd och kan upprepa sitt budskap. Kommissionen föreslår därför dels en snabbare handläggning av bl.a. yttrandefrihetsmål, dels en motsvarighet till tryckfrihetsförordningens regler om beslag och konfiskering på pressens område (10 kap. TF) (a.a. s. 100 f).

★ Reaktionen från några remissinstanser

Stockholms tingsrätt kommenterar förslaget om snabbare handläggning genom att framhålla att sådana mål redan i dag skall handläggas med skyndsamhet. Väntetiderna blir ändå långa, eftersom det finns många andra mål av förturskaraktär och resurserna är begränsade. Tingsrätten stöder förslaget att JK eller domstol skall kunna ingripa mot en sändande förening och återkalla sändningstillståndet interimistiskt redan under pågående utredning av yttrandefrihetsbrott.

JK anför som sin mening, att det kan vara av värde att möjlighet skapas att under pågående utredning inskrida mot yttrandefrihetsbrott i närradion.

Sveriges Advokatsamfund är kritiskt och avråder bestämt från förslaget om införande av en motsvarighet till reglerna om beslag och om möjligheten till konfiskering enligt 10 kap. TF. Dessa regler gäller skrifter som redan blivit utgivna, dvs. utlämnade för spridning. Införandet av motsvarande regler för närradiosändningar, dvs. att konfiskera ett redan sänt program förefaller samfundet nonsensartat. Menar däremot kommissionen att konfiskeringen skall avse sändningstillståndet, införs förhandscensur, vilken på de tryckta mediernas område endast kan meddelas då riket är i krig (utgivningsförbud, 7 kap. 8 § TF).

Även juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker förslagen. Den ser dem som allvarliga inskränkningar i förenings- och yttrandefriheten.

11.2.3 Referensbandning

Kommissionen anser att det finns en uppenbar risk att den sändande föreningen manipulerar med banden eftersom den lämnats ansvaret att själv sköta referensbandningen. Även om referensband finns är de i många fall av så dålig kvalitet att de inte kan avlyssnas. Kommissionen föreslår därför att referensbandningen sköts av någon annan eller att föreskrifter utformas för hur referensbandning skall gå till. Särskilt möjligheten att garantera deras tidsmässiga riktighet skall uppmärksammas.

★ Svenska Närradioförbundets remissvar

Sveriges Närradioförbund har i sitt yttrande betonat att förslaget inte får medföra ytterligare ekonomisk belastning för de sändande föreningarna. I övrigt finns inte några direkta kommentarer till förslaget bland remissinstanserna.

11.2.4 Närradions etiska nämnds ställning

När det gäller etikfrågor har kommissionen med tillfredsställelse funnit en allvarlig strävan inom närradion att själv sanera verksamheten. Så sker genom den av närradioförbundet inrättade etiska nämnden och genom de av förbundet antagna etiska reglerna. Emellertid gör kommissionen den bedömningen att den etiska nämnden bör ges en starkare ställning gentemot de sändande föreningarna och att den skall ges laglig rätt att få tillgång till samtliga sändande föreningars referensband.

★ Reaktionen från några remissinstanser

Sveriges Närradioförbund delar kommissionens uppfattning, men betonar, att det är viktigt att de etiska frågorna fortfarande har status av en självklar och frivillig "sanering" i närradioverksamheten. I övrigt framhåller förbundet i sitt yttrande att förbundets stämma nyligen bifallit en motion om att närradions etiska nämnd skall kunna vara stramare i sin bedömning för att medverka till ett ökat förtroende för närradion.

Förbundet har för avsikt att i normalstadgar för närradioföreningarna införa att medlemmar kan uteslutas vid brott mot de etiska reglerna.

JK har inte någon erinran mot att närradions etiska nämnd tillerkänns en lagstadgad rätt att få ta del av referensband.

Även Svenska Flyktingrådet stöder förslaget.

JO ställer sig däremot tveksam till tanken att tillerkänna en privat inrättning – dessutom verkande inom en organisation till vilken inte samtliga berörda närradioföreningar är anslutna – en sådan befogenhet som att med lagstiftningens stöd utkräva önskade referensband.

11.3 Referensbandning

11.3.1 Lagstiftningen

Som tidigare nämnts åligger det enligt 8 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio varje tillståndshavare att se till att varje program som sänds spelas in och bevaras i sex månader.

Med program avses detsamma som med radioprogram i radiolagen (1966:755), dvs. sändningens innehåll, om det består av annat än, utom angivande av namn och källa, enkla meddelande om tid, väderlek, nyheter och dylikt. Det innebär att även s.k. slingor omfattas.

Motsvarande skyldighet finns för programföretag, vilken f.n. endast gäller dotterbolagen i Sveriges Radio-koncernen, i 6 § för-

ordningen (1967:226) om tillämpningen av radioansvarighetslagen (1966:756).

JK och den som anser att yttrandefrihetsbrott begåtts mot honom har rätt att kostnadsfritt få ta del av inspelningen och att få utskrift av vad som yttrats i programmet. Enligt 14 § närradiolagen (1982:459) är en sammanslutning även skyldig att tillställa närradionämnden referensband på nämndens uppmaning.

Om sammanslutningen inte fullgör sin skyldighet att lämna ut referensband eller ge utskrift kan den som i sammanslutningen anses ansvarig dömas till böter eller fängelse i högst ett år. JK är åklagare i sådana mål.

Om närradionämndens begäran om att få referensband inte efterföljs, kan nämnden förena sin begäran nästa gång med vite. Om ej heller nu begäran efterföljs, kan närradionämnden begära att länsrätten dömer ut vitet.

11.3.2 Praktik och teknik

För att en sändande förening skall kunna referensbanda sina sändningar krävs att den, utöver nödvändiga investeringar för sändarutrustning, har tillgång till en särskild bandspelare – kasset- eller rullbandspelare – för referensbandningen. Därutöver krävs personlig administrativ och teknisk kompetens för att säkerställa att referensbanden håller den kvalitet som krävs av ett bevismaterial.

I Malmö har man sedan ett antal år valt att ha en central referensbandning för orten. Bakom detta ligger såväl krav på god ekonomi som god kvalitet. Under perioden fram till år 1989 skötte den gemensamma bandningen av Televerket Radios driftscentral i Malmö mot betalning. Närradioföreningen hade själv köpt inspelningsapparaturen (ca 25 000 kronor) och betalade det sista året sammanlagt 26 000 kronor i driftskostnad till televerket. Numera sker inspelningen i närradioföreningens regi. Med hjälp av en fyraspårig bandspelare placerad i närradioföreningens studio och bemannad av föreningens egna tekniker spelas samtliga program in på närradions två sändare i Malmö tillsammans med Fröken Ur samt digital avläsning av klockslag, dag och månad. Investeringskostnaden för detta var 42 000 kronor. Malmö närradioförening har lönebidragsanställda tekniker.

11.3.3 Erfarenhet av referensbandning

Närradionämnden har vid några tillfällen, men då i samband med att andra frågeställningar varit uppe till behandling, haft anledning att ta ställning till föreningarnas referensbandning. Det har

då i några enstaka fall förekommit att referensband saknats eller att de som sänts in varit av otjänlig kvalitet.

Närradionämnden har inte använt sig av sin möjlighet till vite. Vid förfrågan hos närradionämnden har den uppgivit att någon ren vägran inte förekommit. När band uteblivit, har det handlat om att banden förklarats vara av så dålig kvalitet att föreningen ansett det meningslöst att sända in dem, eller att föreningen meddelat att det av olika skäl, t.ex. stöld, inte finns några referensband. I flera fall har nämnden låtit saken bero efter att ha förtydligat föreningens skyldighet i samband med referensbandning. Ibland har skyldigheten att även referensbanda s.k. slingor missförståtts. Något enstaka fall har varit sådant att det blivit föremål för åtalsprövning av JK varefter det resulterat i fällande dom (böter).

Närradionämnden har av de inträffade fallen inte haft anledning att tro att slarv med referensbandning är vanligt.

Vid våra besök ute hos närradioverksamma har dessa inte sällan påpekat att referensbandningen inte sköts så väl som närradionämnden synes tro.

11.4 Massmedier och etik

11.4.1 Yttrandefrihetsskydd och yttrandefrihetsbrott

Enligt lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio gäller samma system för straffrättsligt ansvar som enligt radiolagen (1966:577). Därmed gäller tryckförordningens (TF) system.

Vi har i vårt land länge värnat om yttrande- och tryckfriheten. Tryckfrihetsförordningen är en särskild grundlag för det tryckta ordet. Yttrandefriheten - i vidare bemärkelse - är som tidigare nämnts reglerad i 2 kap. RF, främst då dess 1, 12 och 13 §§.

Genom TF har vi ett särskilt rättssystem och en särskild rättegångsordning till skydd för det tryckta ordet. Den har tjänat som förebild för reglerna för etermedierna och är i vissa delar direkt tillämplig. Inom justitiedepartementet arbetar man för närvarande med att skapa grundlagsregler av likartad omfattning även för yttrandefriheten i andra medier än den tryckta skriften.

TF:s system har följande grunddrag: Förhandscensur är förbjuden. Möjligheterna till statligt ingripande med anledning av vad som uttrycks i massmedier är starkt begränsade. Sanktioner i form av straff eller skadestånd kan endast utdömas om det som förekommit är straffbelagt såväl i lag som i TF. Sanktionerna kan därtill i huvudsak endast riktas mot en person, den ansvarige utgivaren. Den som lämnar uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift kan inte göras ansvarig och får inte efterforskas av myndighet, det s.k. meddelarskyddet.

Processen följer en särskild rättegångsordning. JK är – vid sidan om en vanlig målsägande – den ende som kan påtala tryckfrihetsbrott. En jury har central plats i processen då dess friande utslag är slutgiltigt och aldrig kan överklagas.

De brott som straffbelagts enligt TF, och som även då gäller närradioverksamheten, kan indelas i fyra huvudgrupper;

1. brott mot rikets säkerhet – ex. högföräderi, krigsanstiftan, uppror,
2. brott med hemliga uppgifter – ex. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift,
3. brott mot allmän ordning – hets mot folkgrupp, uppvigling, olaga våldsskildring,
4. ärekränkning av enskild person – förtal.

11.4.2 Radio och TV

För radio och TV gäller radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756). Härigenom har ett ansvarighetssystem likt TF:s skapats. Därutöver föreskrivs i 6 § radiolagen att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Dessutom skall programföretagen i sin programverksamhet hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

De närmare bestämmelserna om programverksamheten regleras i enlighet med de ramar som ges i 6 § radiolagen genom avtal mellan staten och vart och ett av de fyra programföretagen som svarar för radio och TV i Sverige, nämligen Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

Radionämnden, som är en statlig myndighet, övervakar i efterhand att programmen uppfyller kraven enligt lagen och avtalen. Den har att efter anmälan eller på eget initiativ granska program som sänts inom en sexmånadersperiod. Enligt avtalen med staten föreligger en skyldighet för programföretagen att tillställa radionämnden det material som är nödvändigt för granskningen. Nämnden består av ordförande och sex andra ledamöter. Ordföranden och vice ordförande skall vara lagfarna och erfarna i domarvärv.

Nämndens avgörande resulterar i yttranden, som avser frågan om ett program eller programinslag överensstämmer med eller strider mot lagen eller avtal med staten. Dessa yttranden nyanseras så att det av dem går att utläsa olika grader av "övertramp". I mål av allmänt intresse brukar nämnden lämna en kommuniké till TT, i andra fall utdelas yttrandet till ett antal personer inom

Sveriges Radio-koncernen. Yttrandet skall enligt avtalen med staten publiceras i den TV- eller radiokanal där programmet sändes.

Sveriges Radio AB har utarbetat en intern regelsamling, Regler för programverksamheten vid Sveriges Radio. Den ger riktlinjer av etisk natur. Ledningen har uppgiften att övervaka att reglerna följs.

11.4.3 Pressens opinionsnämnd och PO

Området för lagenligt ingripande är snävt. Inom massmedievärlden har man därutöver utformat etiska regler, som massmedierna frivilligt har åtagit sig att följa.

Pressens opinionsnämnd (PON) har funnits sedan år 1916. Den är en hedersdomstol i ärenden som gäller god publicistisk sed rörande all periodisk press som är tillgänglig för envar. Den finansieras av Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen, vilka även utser en ledamot var i nämnden. Från år 1969 finns i nämnden ett visst offentligt inslag, då stiftarna skrev in i nämndens statut att riksdagens justitieombudsman i förening med Advokatsamfundets ordförande äger utse två ledamöter och sex suppleanter för dem. De personer som på detta sätt utses är vanliga medborgare som med sin allmänna klokskap kan tillföra nämnden lämplig kompetens. Nämnden består således av fem ordinarie ledamöter. Dessa utser därefter sin ordförande och tre vice ordförande, vilka skall vara jurister med domarerfarenhet.

År 1969 grundade Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen också stiftelsen Allmänhetens pressombudsman (PO). PO prövar klagomål från såväl enskilda personer som juridiska personer, dvs. företag, organisationer etc., som anser sig blivit illa behandlade i pressen. Att det fanns ett uppdämt behov av en klagomur för enskilda visade sig omgående. Anmälningarna ökade i ett slag från ca 50 per år till ca 350.

Pressens opinionsnämnd tar upp ärenden till behandling efter anmälan av PO eller av den saken berör (målsägande). Granskningsmaterialet består av tryckta skrifter, tidningar. Det är förhållandevis lättåtkomligt och därtill tillgängligt för envar.

Nämndens avgörande efter att ett ärende behandlas kan bli ett uttalande ("opinionsuttalande") som offentliggörs. Enligt stadgarerna för nämnden bör en fälld tidning återge uttalandet i fullständigt och oförändrat skick och redovisa att så har skett till PO. En klandrad tidning kan även åläggas att betala en expeditionsavgift relaterad till tidningens upplagestorlek.

PO har till uppgift att på eget initiativ eller efter anmälan påtala avvikelser från god publicistisk sed. Vad som avses med god publicistisk sed har av pressens organisationer tidigare nedteck-

nats i de s.k. PK-reglerna och i en särskild "yrkeskodex" utarbetad av Journalistförbundet år 1968. Dessa regler har därefter omarbetats av de tre organisationerna till en ny gemensam regelsamling "Etiska regler för press, radio och TV". De gäller från år 1974.

Sveriges Radio AB har anslutit sig till reglerna i den utsträckning de kan tillämpas med hänsyn till bl.a. företagets avtal med staten. Företagets egna programregler hänvisar i vissa fall till pressens etiska regler.

11.4.4 Närradion och dess etiska regler

För närradion gäller inte 6 § radiolagen (1966:577) med dess krav på opartiskhet och saklighet. I närradion skall i stället sammanslutningarnas åsikter – utanför vad som är brottsligt – få framföras fritt. Närradion beskrivs därför ibland som en åsiktsradio.

Sveriges Närradioförbund är en sammanslutning av lokala närradioföreningar, vars medlemmar i sin tur utgörs av organisationer på respektive ort, vilka har tillstånd att sända närradio.

Närradioförbundet har utformat egna etiska regler, som har haft pressens regler som förebild (*bilaga 3*).

Närradions regler skiljer sig i vissa avseenden dock från pressens. T.ex. föreskrivs i närradions regler att program inte skall sändas som kan uppfattas som hot eller förakt för folkgrupp. Pressens regler föreskriver att berörda personers ras, börd, nationalitet eller kön inte skall framhävas när det är ovidkommande. Skillnaden innebär, att närradions regler inte fordrar att någon särskild och utpekad person skall ha blivit kränkt för att etiska nämnden skall ta upp frågan till prövning och kunna konstatera att reglerna överträtts. Instruktionen för den etiska nämnden fordrar inte heller att anmälaren är berörd av programmet. Pressens regler fordrar däremot en målsägande, som därtill anmäler programmet.

Inom Sveriges Närradioförbund har man också etablerat en nämnd, Närradions etiska nämnd, som skall övervaka att de etiska reglerna iakttas. Beslutet att inrätta en sådan togs redan i samband med att förbundet bildades 1982.

Etiska nämnden är sålunda ett helt privat organ utan någon offentligrättslig anknytning. Den bekostas av dem som tillsynen gäller. I dessa hänseenden har nämnden samma ställning som Pressens opinionsnämnd.

Etiska nämnden behandlar, liksom Pressens opinionsnämnd, på eget initiativ eller efter anmälningar från allmänheten frågan om program strider mot de etiska reglerna. I båda fallen kan nämndens behandling leda till ett utlåtande. Detta skall enligt närradions etiska regler återges i sammanslutningens sändning i

sin helhet och utan dröjsmål på så attraktiv lyssnartid som möjligt.

Enligt närradioförbundets stadgar föreligger det inte någon skyldighet för närradioföreningarna och dess medlemmar de sändningsberättigade sammanslutningarna att tillstålla den etiska nämnden referensband för granskning. Sammanslutningarna skall i stället frivilligt efterkomma nämndens begäran om sådana.

Redan närradiokommittén konstaterade att kopplingen mellan tillståndshavarna och den etiska nämnden var svag, eftersom ett antal sammanslutningar inte var anslutna till förbundet. Närradiokommittén noterade, att även om den etiska nämnden inte kunde vara säker på att få in de efterfrågade inspelningarna, så är en bandkopia som inforrats av närradiomyndigheten, numera närradionämnden, för granskning en offentlig handling som ledamöter av den etiska nämnden på samma sätt som andra kan få kopia av. Kommittén förutsatte att nämnden aldrig skulle sakna band för prövningen av sina ärenden.

Den etiska nämnden tycker sig ha märkt en minskad benägenhet hos anmälda tillståndshavare att skicka in infortrade referensband. Behandlingstiden, speciellt under hösten 1988, har förlängts på grund av att nämnden inte haft tillgång till erforderliga band. År 1988 var antalet anmälningar 25 st. Av dessa var 13 st uppe i nämnden för behandling. Flera av de övriga försenades på grund av att erforderliga referensband inte kommit nämnden till handa. Av de anmälningar som behandlats av nämnden har 5 st avskrivits på grund av att de var för sent inkomna (inom tre månader efter programmet sänts skall anmälan ske) eller att referensbanden var stulna, 6 st har friats och 2 st har fällts (Sveriges Närradioförbund, verksamhetsberättelse 1988 s. 23).

Jag vill i detta sammanhang nämna ett försök att lokalt, i närradioföreningens regi, slå vakt om närradioetiken. Närradioföreningens styrelse i Malmö föreslog till föreningens årsmöte 1990 inrättandet av en egen etisk kommitté. Den föreslagna kommittén ges inga sanktionsmöjligheter utan man litar uppenbarligen till sin förmåga att lokalt påverka opinionsbildningen. Bakgrunden till Malmöföreningens initiativ är att här lokalt finns speciella förhållanden. Inte mindre än 90 % av det 40-tal anmälningsärenden som närradioförbundets etiska nämnd behandlat under år 1989 rörde sändningar från Skånepartiet och Opponentgruppen i Malmö (Närradion, Sveriges Närradioförbund nr 4 1989).

Etiska nämnden skiljer sig från Pressens opinionsnämnd genom att samtliga ledamöter, tre ordinarie och två suppleanter, utses av närradioförbundets styrelse. Ledamöterna hämtas från närradioföreningarnas egna och det krav man ställer på dem är att de är personer med särskilt goda insikter i närradioetiska frågor. Det finns således inte, som i Pressens Opinionsnämnd, något inslag av allmän- eller lyssnarintressen eller av fristående jurister. Det finns

inte heller någon opartisk och juridiskt kunnig instans inom närradion som likt PO kan föra enskildas talan.

Närradioförbundets resurser är begränsade. Det har inte en ekonomisk bas lik pressens organisationer. Pressen består ju av kommersiellt verksamma tidningsföretag med goda ekonomiska resurser. Närradions aktörer är enbart ideella organisationer med avgifter och frivilliga bidrag som de enda ekonomiska tillskotten. Ett uttryck för denna skillnad är att närradioförbundet endast har en person anställd.

11.5 Återkallelse av sändningstillståndet

11.5.1 Lagstiftningen

Till skillnad mot vad som gäller för det tryckta ordet kan brott mot yttrandefriheten i närradion leda till sanktioner som riktar sig mot en vidare krets än programutgivaren, närradions motsvarighet till skriftens ansvarige utgivare, nämligen genom återkallelse av sammanslutningens sändningstillstånd. Ett av skälen härtill är att närradion just är föreningarnas radio: Ett "kollektivt" ansvar faller sig naturligt. Men det bottnar även i att sändningarna fordrar tillstånd från regeringen eller någon härför utvald myndighet, medan det för det tryckta ordet råder full etableringsfrihet. För etersändningarna finns en absolut ram genom det begränsade frekvensutrymmet, medan någon motsvarande begränsning inte finns för det tryckta ordet.

Återkallelse kan, som tidigare nämnts, ske på grund av brott mot reklamförbudet och det s.k. sponsringsförbudet (10 § närradiolagen) samt när ett program som i en lagakraftätagande dom har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott och som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio (13 § 1 st p 4 närradiolagen). Efter en lagändring år 1985 får närradionämnden återkalla tillståndet interimistiskt redan då domen fallit, således utan att avvakta att domen vinner laga kraft.

Därutöver får närradionämnden återkalla tillståndet för mer "administrativa" brott mot närradiolagstiftningen (13 § 1 st p 1-3 och p 6-7 närradiolagen). Tillståndet kan återkallas *om* en sammanslutning inte längre uppfyller kraven enligt 4 § närradiolagen, *om* en sammanslutning bryter mot beslut om sändningstid eller låter annan i dess ställe utnyttja sändningstid som tilldelats sammanslutningen, *om* sammanslutningen bryter om föreskrifter om programinnehåll i 11 § närradiolagen, *om* sammanslutningen inte utnyttjar rätten att sända under tre på varandra följande månader *eller om* sammanslutningen inte erlägger sändningsavgift inom föreskriven tid och den dessförinnan förelagts att göra så vid äventyr att annars tillståndet återkallas. Slutligen får närradionämnden även enligt 13 § 1 st p 3 närradiolagen återkalla sändningstillstån-

det, om sammanslutningen sänder program trots att varken behö-
rig *programutgivare* eller ersättare för programutgivaren enligt la-
gen (1982:460) om ansvarighet för närradio finns eller trots att
anmälan om vem som är utsedd till programutgivare inte har
gjorts.

11.5.2 Närradiokommitténs förslag

I detta sammanhang finns det anledning att påminna om att när-
radiokommittén i sitt betänkande år 1984 föreslog att i närradio-
lagen skulle föras in en lagregel som skulle givit närradionämnden
möjlighet att omedelbart återkalla en sammanslutnings sänd-
ningstillstånd om något av dess program kränkte principen om
"alla människors lika värde och den enskilda människans frihet
och värdighet". Härigenom skulle närradionämnden få en möjlig-
het att utan föregående domstolsprövning dra in tillståndet vid
rasdiskriminering, vilket var vad man hade i åtanke när förslaget
formulerades. Diskriminering skulle med andra ord jämföras
med brott mot reklamförbudet, det s.k. riksförbudet och överträ-
delse av närradioföreningarnas sändningsrätt.

Främst de juridiska remissinstanserna hade starka principiella
invändningar och framhöll att förslaget skulle innebära en be-
gränsning av den grundlagsfästa yttrandefriheten och att det helt
skulle avvika från nu gällande principer för lagreglering av ytt-
randefriheten. Den föreslagna regeln var dessutom vag och svår-
tillämpad, vilket kunde inbjuda till godtycke. Föredragande stats-
rådet tog intryck av kritiken, och den lösning regeringen och se-
dan riksdagen stannade vid var således tillägget enligt andra
stycket 13 § närradiolagen.

11.5.3 Återkallelse i praktiken

Närradionämnden har använt sig av möjligheten till återkallelse
restriktivt. Det har dock alltid skett när den sändande föreningen
begått yttrandefrihetsbrott. I övriga fall – vid brott mot reklam-
förbudet, tidsöverdrag etc. – har nämnden ofta påpekat att en
sammanslutning brutit mot reglerna men låtit det bero med det.
Då tillstånd återkallats har sammanslutningen oftast kunnat få
nytt tillstånd efter en till tre månader. Endast i något enstaka fall
har återkallelsen medfört hinder för nytt tillstånd ett helt år fram-
åt. Så skedde för Radio Islam.

Den mest uppmärksammade återkallelsen av sändningstillstånd
gäller just Svensk-Arabislamiska förbundet i Stockholm, vilket
sant närradio under beteckningen Radio Islam. Den 8 mars 1989
väckte justitiekanslern åtal mot Radio Islams programutgivare för
hets mot folkgrupp med anledning av 15 uttalanden i närradio-

program under tiden den 9 september 1988 till den 14 september 1988. Den 20 mars 1989 väcktes åtal för hets mot folkgrupp mot samme programutgivare med anledning av ytterligare 27 yttranden i närradioprogram under tiden den 1 oktober 1988 till den 11 december 1988. Den 6 april 1989 väcktes ännu ett åtal avseende yttranden i närradio den 6 november 1988. Den 31 maj 1989 väcktes åtal med anledning av ytterligare 14 yttrande under tiden den 16 december 1988 till den 10 februari 1989. Ännu ett åtal avsåg hets mot folkgrupp men då i tryckt skrift.

Juryn i tryckfrihetsmålet vid Stockholms tingsrätt ogillade åtalet i stora delar, däribland det som avsåg brott i tryckt skrift. 21 yttranden kvarstod sedan för domstolen att bedöma.

Stockholms tingsrätt, avd. 8, fann i dom, DB 15, den 14 november 1989 programutgivaren skyldig till hets mot folkgrupp genom vad som yttrats i 18 yttranden i närradio. Enligt tingsrättens bedömning hade dessa yttranden ett innehåll som i varje enskilt fall var klart nedsättande och i många fall djupt kränkande för judar. Dessa överskred alla gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion. Brotten var ej att betrakta som ringa. Påföljden bestämdes till fängelse i sex månader. Domen har överklagats till hovrätten som avgör målet under hösten 1990.

Närradionämnden beslöt den 28 november 1989 att återkalla Svensk-Arabislamiska förbundets sändningstillstånd tills vidare och uttalade att beslutet dock gäller längst 12 månader från den dag det delges sammanslutningen.

12 Uppdraget och vissa utgångspunkter

Enligt direktiven skall jag utreda vissa preciserade frågor som rör närradion. Det är viktigt att inledningsvis understryka att det alltså inte är fråga om någon total översyn av hela närradioverksamheten. Utredningsuppdraget omfattar i sammanfattning följande frågor.

- ★ Närradiosändarnas räckvidd. Om det är tekniskt möjligt att gå ifrån huvudregeln om fem kilometer och i stället eftersträva kommundäckning samt de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av en sådan förändring.

- ★ Konsekvenserna av att skyldigheten att använda sändare som tillhandahålls av televerket upphävs.

- ★ Möjligheten att ändra beslutsordningen i sändningstidsärenden, t.ex. genom att låta närradioföreningarna överta viss beslutanderätt. Om det i så fall kräver fastare regler för närradioföreningarna samt om antalet närradioföreningar på en och samma ort behöver regleras.

- ★ Närradioföreningarnas sändningsrätt i ljuset av att närradion i största möjliga mån bör bevara sin särprägel som föreningsradio.

- ★ Rätten att sända närradio i krig eller krigsfara liksom behovet av att använda sändarutrustningen för andra ändamål i krig eller vid krigsfara och för sändning av varning vid fredsolyckor.

Genom tilläggsdirektiv har jag också fått i uppdrag att se över reglerna om referensbandning av närradiosändningarna samt möjligheterna att ge närradions etiska nämnd en starkare ställning.

Under mina kontakter med företrädare för sändande föreningar och närradioföreningar har jag ofta mött uppfattningen att utredningen också borde omfatta finansieringen av närradioverksamheten genom t.ex. reklam i sändningarna och genom sponsring samt att staten står för kostnaderna för närradionämnden. Jag vill i detta sammanhang understryka att det inte ingår i mitt uppdrag att lägga synpunkter på finansieringsfrågorna, och jag kommer därför i det följande inte att ta upp dessa till behandling. Detta utesluter naturligtvis inte att vissa av mina förslag kan få ekonomiska konsekvenser.

När närradiosändningarna startade år 1979 som en försöksverksamhet var syftet att ge en kanal till föreningslivet för att via etern nå ut till medlemmar, sympatisörer och andra intresserade inom det närliggande området. I riksdagsbeslutet år 1985, enligt vilket verksamheten permanentades, konfirmerades att närradion också framöver skulle vara en föreningsradio. Också i mina direktiv framhålls att "det är naturligt att man strävar efter att i största möjliga mån bevara närradions särprägel som föreningsradio".

Jag instämmer helt i denna uppfattning; det är angeläget att slå vakt om och utveckla det instrument för kommunikation med medlemmar och andra som närradion utgör. Jag har under utredningsarbetet mött förslag och idéer om att närradion borde utvecklas till en mer allmän lokal radio. På en del håll kännetecknas också utbudet av mycket musik och i vissa fall kommunal information i närradioföreningarnas regi och inte särskilt mycket av information från de föreningar som har erhållit sändningsrätten. I debatten har också hävdats att närradion borde utvecklas till en s.k. fri radio utan krav på sändningstillstånd och utan begränsningar i övrigt. Dessa krav har ibland ackompanjerats av krav på att närradionämnden borde slopas och att reklam i sändningarna borde tillåtas. I några fall har också den faktiska närradioverksamheten kommit att utformas så att den liknar en kommersiell radio, där en förening dominerar sändningarna och har överlåtit den praktiska hanteringen av sändningsverksamheten på ett företag, av vilket sedan den sändningsberättigade föreningen köper tid för sina egna föreningsmeddelanden.

Utgångspunkten för mina förslag i det följande är att närradion alltså skall vara en föreningsradio; det är föreningarna som skall ges sändningsrätt för att kunna föra ut sina budskap på egna villkor. Jag är sålunda inte beredd att föreslå någon nedtoning av föreningskaraktären, något som, i likhet med vad som ovan framhållits, inte heller ingår i uppdraget.

Självfallet har var och en rätt att verka för en s.k. fri radio med eller utan kommersiella inslag. Men det skall inte ske genom att slå sönder närradion med dess karaktär av föreningsradio. Så länge det finns ett dokumenterat intresse och förmåga hos föreningslivet att sända närradio – och bådaddera finns – bör närradion få leva kvar och utvecklas just som en föreningsradio.

För att få sända närradio skall föreningarna idag ha ett sändningstillstånd utfärdat av den statliga myndigheten på området, närradionämnden. Eftersom det inte är praktiskt genomförbart med någon fri etableringsrätt om föreningarna skall få utrymme i etern, måste något slags koncessionsförfarande tillämpas. Jag ser ingen anledning att flytta denna uppgift till någon annan myndighet; det bör också i fortsättningen vara en av närradionämndens uppgifter att bevilja sändningstillstånd för föreningarna. Detta är ingen snöpning av det fria ordet, som det ibland kan låta i debatten, utan i stället en garanti för föreningarna att få sända, en rätt

som varken närradioföreningen på orten eller någon annan organisation kan ta ifrån dem.

En annan utgångspunkt för mina förslag är att det skall råda en vid yttrandefrihet i närradion. Det bör finnas så få restriktioner som möjligt. De som nu finns är i huvudsak bestämmelserna i lagen om ansvarighet för närradio, bestämmelserna i närradiolagen om förbud mot reklam och sponsring samt bestämmelserna om att programmen inte får innehålla material som annat än i begränsad omfattning framställts för den egna verksamheten. Vidare finns de frivilliga etiska regler, som har antagits av Sveriges Närradioförbund. Jag anser att dessa regler i allt väsentligt är tillräckliga för de sändande föreningarna.

Vad jag här har sagt innebär att jag inte är beredd att föreslå några begränsningar t.ex. av hur mycket musik som skall få finnas i föreningssändningarna. Det måste vara en uppgift för de sändande själva att avgöra hur de skall presentera sitt budskap, t.ex. om det skall ske genom en omfattande musikalisk inramning. Det kan naturligtvis också i en del fall vara musiken som är budskapet.

En särskild fråga rör de fall av missbruk av yttrandefriheten i vissa närradiosändningar, som har behandlats av kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. Vissa av kommissionens förslag har överlämnats till mig. Det bör i detta sammanhang framhållas att reglerna om yttrandefrihetsbrott i lagen om ansvarighet för närradio är helt klara. Vad det här gäller är att få en bättre kontroll när det gäller efterlevnaden av bestämmelserna och att undersöka möjligheterna att lättare ingripa mot sådana sändningar.

Eftersom det också ingår i uppdraget att pröva och framlägga förslag om närradions uppgifter i krig och vid krigsfara, kommer jag att beröra frågan om eventuella inskränkningar av yttrandefriheten i närradiosändningar i krigs- och krissituationer. Regeringsformen medger att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet (RF 2:13). Min allmänna utgångspunkt vid denna prövning kommer att vara att reglerna för närradion bör utformas utifrån den situation som råder i fredstid och att dessa regler så långt det över huvud taget är möjligt också skall tillämpas i krigs- och krissituationer.

För närradioföreningarna finns det ytterligare inskränkningar i sändningsrätten; jag återkommer till dem i samband med mina förslag om närradioföreningarnas sändningsrätt. I detta sammanhang vill jag emellertid framhålla att jag inte finner det principiellt stötande med längre gående restriktioner för närradioföreningarna än för de egentliga föreningarna. Syftet med närradion är ju att garantera sändningsrätt åt föreningslivet och inte åt den samarbetsorganisation som har bildats av de sändande föreningarna för att lösa vissa i huvudsak praktiska problem.

Som en ytterligare utgångspunkt för mina överväganden i det följande vill jag nämna en strävan efter att flytta besluten så nära den praktiska verksamheten som möjligt och en parallell strävan efter att minimera byråkratin runt närradioverksamheten. Jag kommer sålunda i enlighet med direktiven att pröva om det är möjligt att låta närradioföreningarna, som i praktiken i de flesta fall svarar för sändningstidsfördelningen, också svara för de formella besluten. Strävan efter att förlägga besluten till det lokala planet tangerar också frågan om skyldigheten att endast använda televerkets sändare.

Om det s.k. televerksmonopolet upphävs och föreningslivet ges rätt att lösa sändarfrågan på sätt man finner mest ändamålsenligt uppstår en rad nya frågor: hur skall de sändningsberättigade sammanslutningarna garanteras möjligheten att utöva sin sändningsrätt, vem skall svara för sändarna, hur skall besluten om tillstånd att inneha närradiosändare fattas, hur kontrolleras sändningskvaliteten och att sändningarna sker på de av televerket tilldelade frekvenserna samt med den av närradionämnden beslutade räckvidden? Dessa frågor får än större betydelse om närradion skall användas för varning och integreras i totalförsvaret i krig och i kris-situationer.

Min utgångspunkt vad gäller det s k televerksmonopolet är att det måste kunna anföras starka skäl för att behålla monopolet, särskilt som televerket självt har begärt att det skall upphöra.

13 Närradiosändningarnas räckvidd

13.1 Nuläge

I riksdagsbeslutet år 1985 fastställdes att närradion skall ha begränsad räckvidd (5 km radie). Men samtidigt uttalade riksdagen att avsteg från huvudregeln kunde medges "utifrån en bedömning om föreningslivets behov och ortens förutsättningar". Jag har kunnat registrera ett utbrett önskemål om utökad räckvidd bland de närradioverksamma vilket tagit sig uttryck dels i mängden ansökningar härom till närradionämnden dels i brev till närradionämnden från Sveriges Närradioförbund. Under den period som förflutit sedan riksdagsbehandlingen har närradionämnden beviljat ansökningar om utökad räckvidd för över hälften av sändarna. Huvudregeln, 5 km-gränsen, har med andra ord blivit undantaget (kap. 8).

Jag vill inledningsvis påminna om att televerket i sin frekvensplan, som baserats på frekvenstilldelningskonferensen i Genève år 1984 och som används när ansökningarna om närradiosändningar beviljas av närradionämnden, har reserverat utrymme på FM-bandet 87.5–104 MHz för ca 380 sändare för närradiosändningar. Dessa är fördelade över landet så att minst en frekvens finns att tillgå inom var och en av landets kommuner (7.2). I televerkets redovisning till regeringen 1989-06-29 räknar verket med att utrymme skall finnas för en utbyggd närradio med utökade täckningsområden i landets samtliga kommuner, med vissa undantag, bl.a. på syd- och västkusten samt i Storstockholmsområdet. I de senare fallen måste flera frekvenser och flera sändare med vardera mindre räckvidd kopplas ihop om större delen av kommunen skall kunna täckas. I några fall har frekvensbristen i förhållande till efterfrågan medfört att några kommuner fått samsas om samma frekvens för sina närradiosändningar.

Mitt uppdrag är att undersöka om det är tekniskt möjligt att uppnå kommuntäckning för närradions sändningar. Jag skall också redovisa de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av en sådan förändring.

13.2 Överväganden

13.2.1 En kommuntäckande närradio

Närradion skall naturligtvis vara lokal; frågan är hur lokal den skall vara. Den ursprungliga tanken om en grannskapsradio omfattas numera knappast av någon. Uppenbarligen beror detta på att det är tämligen ointressant för föreningarna att göra program för en mycket begränsad krets.

Eftersom närradion är och enligt min mening också fortsättningsvis bör vara en föreningsradio, är det rimligt att söka anpassa sändarnas räckvidd så att de sammanfaller med föreningarnas intresseområden. Det finns förvisso föreningar som har större intresseområde än kommunen medan andra har ett mindre intresseområde än kommunen, t.ex. en kommunedel. Det vanligaste torde dock vara att föreningarna har kommunen som sitt primära aktionsområde. Detta förhållande kan också uttryckas så att föreningarna vill kunna nå ut till så många föreningsmedlemmar och sympatisörer som möjligt i kommunen.

Jag har tidigare redovisat att närradion för närvarande finns i de delar av landet där de flesta människorna bor. 67 % av Sveriges befolkning har i dag möjlighet att höra närradio. I slutet av år 1989 fanns det närradiosändare i 148 av landets 284 kommuner. 82 % av befolkningen, som bor i kommuner i vilka närradiosändare finns i drift, har möjligheter att lyssna på närradiosändningar (kap. 3).

Televerket Radio har därutöver för min räkning gjort en mer detaljerad beskrivning av den möjliga täckningen med utnyttjande av alla tilldelningar i frekvensplanen i de olika kommunerna och bl.a. redovisat att det till rimliga kostnader skulle gå att täcka in 86 % av befolkningen. De möjliga täckningstalen är betydligt högre i de mer folkrika kommunerna, 96 % i kommuner med 100 000 invånare eller mer respektive 93 % i kommuner med invånartalet 50 000–100 000, än i de mindre befolkade kommunerna, 78 % i kommuner med 10 000–50 000 invånare respektive 76 % i kommuner med upp till 10 000 invånare.

En måttlig utbyggnad av närradiosändare (med ett femtiotal nya sändare) i enlighet med dessa förutsättningar skulle innebära att alla tätorter med mer än 5 000 invånare skulle kunna täckas. I dessa bor ca fem och en halv miljoner människor.

I en del kommuner finns i dag fler än ett sändningsområde för närradion. I enstaka fall samsas några mindre kommuner i ett sändningsområde. Detta har olika förklaringar. En är att närradions räckvidd enligt tidigare beslut skall vara 5 km ("huvudregel"). Närradion har med andra ord växt fram i enlighet med det lokala, oftast tätortsbaserade, föreningslivets efterfrågan. Så har

skett t.ex. i Sollefteå kommun med olika sändningsområden i Sollefteå respektive i Junsele och i Stockholms kommun med fem sändningsområden dels i innerstaden och dels i olika förorter.

En annan förklaring hänför sig till föreningslivets efterfrågan på närradiosändningar. I vissa främst tätbefolkade områden rymmer inte all efterfrågad sändningstid på en sändare. Därför finns det i vardera Malmö, Stockholms och Göteborgs innerstäder två närradiosändare på olika frekvenser som har samma täckningsområde. Trängseln i storstadsområdena har också lett till att några kommuner fått gå samman i ett sändningsområde. När Malmö begärde en ytterligare frekvens för en andra närradiosändare "lånade" televerket den frekvens, som enligt Genèveplanen hade reserverats för Lomma kommun. Närradion i Lomma delar i sin tur sändningsområde med grannkommunen Burlöv.

Ytterligare en förklaring är de topografiska och allmänt geografiska förhållandena i föreningslivets intresseområde. Delar av området kan ligga i s.k. radioskugga, bakom höga hus eller berg eller i en riktning från sändaren som är svår att nå med en rimlig sändarstyrka. I sådana fall har s.k. slavsändare fått tillgripas. I t.ex. Kungälv kommun har man en närradiosändare i Kungälv och en slavsändare i Marstrand för att också kunna nå till befolkningen där.

Mot bakgrund av den genomgång jag här har gjort drar jag slutsatsen att det i de flesta fall finns möjligheter för att uppnå täckning av flertalet invånare i respektive kommun för närradios sändningar. Denna slutsats har betydelse för min kommande bedömning av utnyttjandet av närradion och dess sändare för varning och information till befolkningen i krig och kris (kap. 17). I det här sammanhanget vill jag emellertid ta fasta på föreningslivets önskemål om sändningarnas räckvidd. Dessa önskemål kan i vissa fall ge upphov till motstridiga ståndpunkter. Dessa bottnar i sin tur i olika begränsningar av praktisk och ekonomisk natur, vilka jag i det följande skall söka redovisa.

13.2.2 Praktiska och ekonomiska konsekvenser

Närradiosändningarna i Stockholms kommun är som jag redan nämnt uppdelade på flera sändare med vardera begränsad räckvidd. Några ytterligare frekvenstilldelningar på FM-bandet för närradioverksamhet i området bedöms åtminstone på kort sikt inte vara möjliga. För att ett närradioprogram skall nå lyssnarna i hela kommunen samtidigt måste därför de existerande sändarna kopplas samman och programmet sändas över de olika sändarna samtidigt. Det skulle innebära en kraftig reduktion av den sammanlagda tillgängliga sändningstiden och därmed tillståndshavarnas möjligheter att sända. Hopkoppling av sändare som vardera täcker olika delar av samma kommun innebär förutom en reduce-

ring av sändningsmöjligheterna inom kommunen dessutom nya ekonomiska åtaganden för tillståndshavarna.

I kommuner med stora avstånd mellan orterna skulle en närradiosändare med täckning av hela eller större delen av kommunen medföra avsevärda kostnader jämfört med ett par sändare med mer begränsad räckvidd. Årshyran för sändare med ökad räckvidd är enligt televerkets nuvarande taxa 63 % högre än för normal-sändaren. Till detta kan också komma extra kostnader för högre placering av antennen (tabell 9.1). Att etablera *en* sändare som täcker t.ex. både Sollefteå och Junsele skulle således medföra avsevärda kostnader jämfört med i dag när orterna har var sin sändare med begränsad räckvidd.

I kommuner där tillståndshavarna är intresserade att nå invånare även i otillgängliga eller avlägsna delar har man som nämnts accepterat de ekonomiska konsekvenserna och satt upp s.k. slav-sändare. Man kan emellertid tänka sig att en lokal förening i t.ex. Marstrand får tillstånd att sända närradio, men att den enbart önskar sända över Marstrandssändaren och därför inte ådra sig de merkostnader som sändningen över Kungälvssändaren skulle medföra. Jag menar att stor vikt vid sådana situationer måste läggas vid de olika tillståndshavarnas önskemål.

Det finns anledning att här beröra möjligheterna att sända närradio över mellanvågsbandet (7.2). I gällande frekvensplan finns som nämnts reserverat kanaler, som för närvarande inte utnyttjas. Rent teoretiskt skulle storstockholmsområdet därför kunna tillföras ytterligare utrymme för närradiosändningar.

Man skall dock vara medveten om att sändningar över mellanvågsbandet är förenade med betydligt högre kostnader än sändningar över FM-bandet; etableringskostnaderna uppskattas till uppemot 10 gånger högre och driftskostnaderna blir avsevärt högre på grund av den större energiåtgången. Mellanvågssändningar kan dessutom utgöra en avsevärd störningsrisk för känslig elektronisk utrustning av olika slag i omgivningen. En placering av mellanvågssändare i tätbefolkade områden kan således innebära avsevärda kostnader för att avhjälpa dem.

13.3 Förslag

Mot bakgrund av vad jag i det ovanstående framfört om föreningslivets primära aktionsområde, anser jag det rimligt att där så önskas låta primärkommunen bli det eftersträlvade täckningsområdet för närradion. Närradiolagens 1 § skall därför ändras. Med närradio skall fortsättningsvis avses rundradiosändningar av ljudradioprogram som endast undantagsvis når invånarna i mer än en kommun. Med en sådan skrivning öppnas en viss möjlighet att – i de särskilda fall jag redogjort för ovan – frångå kommunregeln

så att även de fall där två kommuner samsas om ett sändningsområde inte skall falla utanför lagen.

Om vissa föreningar önskar ett utökat sändningsområde medan andra motsätter sig det, eller om vissa föreningars önskemål om sändningsområde bara kan tillgodoses på andra föreningars bekostnad, måste närradionämnden slita tvisten mellan föreningarna. I en sådan situation anser jag det vara mest naturligt att i första hand söka tillgodose önskemålen hos majoriteten av föreningarna. I 6 § närradiolagen bör därför införas att närradionämnden vid nyetablering av en närradiosändare eller förändring av en befintlig sändares räckvidd inte får godkänna ett för sändaren begärt sändningsområde, om majoriteten av tillståndshavarna inom området motsatt sig det.

Om en förening önskar bedriva sändningar över huvudparten av kommunen genom att samtidigt sända över ett antal olika sändare i kommunen bör detta vara möjligt. Föreningen skall naturligtvis ha medgivits sändningstillstånd på sändarna i fråga. Om en annan förening önskar sända över någon av sändarna vid samma tid bör 8 § närradiolagen tillämpas. Den förening som bedöms ha det största intresset av att få sända vid en viss tid bör få lov att utnyttja sändaren vid den tiden.

14 Huvudmannskapet för när radiosändarna

14.1 Nuläge

Riksdagsbeslutet år 1985 om när radions framtid innebar fortsatt ensamrätt för televerket att tillhandahålla sändare för när radion. Motivet var bl.a. att man ville avvakta den kommande behandlingen av yttrandefrihetsutredningens förslag.

Televerket har som jag redovisat (kap. 9) i en skrivelse till regeringen år 1987 föreslagit att verkets monopol på när radiosändare avvecklas. I remissbehandlingen framfördes från Sveriges När radioförbund farhågor för att förslaget skulle få ekonomiska konsekvenser för föreningarna samt att nyttjanderätten till sändare som ägs av någon annan måste garanteras. Statens räddningsverk pekade på förslagets möjliga negativa effekter för när radions utnyttjande för larm till allmänheten och menade att med ett splitttrat ägande är det i fred inte möjligt att säkerställa att privata sändare verkligen går ut med myndighetsmeddelanden. Överstyrelsen för civil beredskap och styrelsen för psykologiskt försvar hade inga invändningar mot att monopolet skulle avskaffas, men förutsatte båda att sändarinnehavarnas åligganden i krig och vid krigsfara skulle regleras.

Jag har också redogjort för innebörden i gällande lagstiftning om radiosändare och när radio (kap. 2). Det är televerket som enligt kungörelsen (1967:446) om radiosändare ger tillstånd för annan än statlig myndighet att inneha eller använda radiosändare. Tillstånd att sända när radio ges emellertid av när radionämnden. För att en enskild skall få vara innehavare av en sändare krävs därför tillstånd av televerket. Ett sådant tillstånd ger dock inte denne rätt att bedriva när radiosändningar. Ett sådant tillstånd kan endast ges till sådana sammanslutningar som anges i när radiolagen.

Till detta bör läggas att frågan om hur planering och fördelning av radiofrekvenser samt meddelande av tillstånd att inneha radiosändare skall gå till skall utredas av en nyligen tillkallad särskild utredare (K 1990:2). I direktiven (Dir. 1990:4) anges att te-

leverkets nuvarande myndighetsutövning på radioområdet bör upphöra (7.3). I första hand bör ett alternativ övervägas som innebär att dessa uppgifter förs över till statens telenämnd. När det gäller frekvensförvaltningsfrågor som berör rundradio bör behovet av samordning mellan telenämnden och berörda myndigheter på rundradioområdet beaktas.

Mitt uppdrag enligt direktiven är att pröva televerkets förslag att det inte längre skall vara nödvändigt att använda sändare som tillhandahålls av televerket för närradioverksamheten. Jag skall därvid beakta konsekvenserna för de sändande föreningarna, behovet av nya regler för innehavare av närradiosändare och om dessas skyldigheter, det fortsatta förhållandet till televerket, huvudmannaskapets betydelse för möjligheterna att använda närradioresurserna vid krig och krigsfara samt eventuella övergångsproblem.

En naturlig utgångspunkt för denna bedömning är att det måste krävas särskilda skäl för att föreskriva skyldighet att använda sändare som tillhandahålls av en viss leverantör. Jag kommer därför att gå igenom konsekvenserna av ett friare huvudmannaskap i de olika avseenden som jag enligt direktiven skall beakta.

14.2 Överväganden

14.2.1 Ekonomiska konsekvenser för de sändande föreningarna

Det betraktas ofta som självklart att fri konkurrens alltid leder till bättre villkor för konsumenten än monopol. Man bortser då gärna från att förhållandena på vissa marknader är sådana att konkurrens knappast kan förekomma, åtminstone inte under någon längre tid. Ett avskaffande av ett reglerat monopol, där leverantörernas förpliktelser och kundernas rättigheter är noga angivna, tenderar i sådana fall att förbytas i ett oreglerat monopol, där leverantörens möjlighet att utnyttja sin monopolmakt inte begränsas på något sätt.

För närradiosändarnas del är det en viktig begränsande faktor att det inte bör förekomma mer än en sändare som sänder på en viss frekvens på en viss ort. Skälet är att det skulle uppkomma störningar om mer än en sändare vore igång samtidigt. Om flera sändare skulle dela på den tillgängliga sändningstiden skulle de därför behöva slås av och på vid bestämda tidpunkter. Detta skulle antagligen leda till betydande administrativa svårigheter liksom både tekniska problem och ökade kostnader.

För närradiosändarnas del gäller frågan om televerkets "monopol" därför om de sändningsberättigade föreningarna skall vara skyldiga att anlita televerket för sändningarna eller om de skall ha rätt att samfälligt välja en annan leverantör, eller eventuellt ta hand om saken i egen regi. Det gäller alltså inte att ge varje förening

inom ett visst sändningsområde möjlighet att välja sin egen lösning.

Det leder mig över till frågan om hur tillståndshavarna i ett område skall komma fram till beslutet om vilken sändarägare man vill anlita. Jag vill i detta sammanhang påminna om att relationen i dag mellan tillståndshavarna och sändarägaren, Televerket Radio, som regel sköts via närradioföreningarna (5.2.1). I de samtal jag fört med "närradiofolket" har man ofta sett sin närradioförening som den naturlige sändarägaren, om monopolet avvecklas. Härav följer att ett beslut om att byta till annan sändarägare än Televerket Radio rimligtvis bör kunna ske genom ett beslut fattat gemensamt av tillståndshavarna.

I televerkets skrivelse uppgavs, som jag tidigare redogjort för (9.1), att det fanns behov av relativt kraftiga prisökningar för att verket skulle få full täckning för sina kostnader. I det läget vore det rimligt, menade man, att de sändande föreningarna finge möjlighet att pröva andra alternativ. Enligt vad jag har inhämtat, har televerket i dag genom taxehöjningar uppnått en högre kostnadstäckningsgrad än vad som var fallet när skrivelsen ingavs till regeringen. Den förebådade prisökningen har alltså kommit till stånd. Å andra sidan är då, om frågan betraktas från föreningarnas horisont, fördelen med televerket som leverantör av sändartjänster inte heller lika stor som tidigare.

Ett införande av en marknadsmässig konkurrens när det gäller att tillhandahålla sändarutrustning bör kunna leda till lägre kostnader för föreningarna. Konkurrensen torde medföra att olika leverantörer, däribland televerket, tvingas justera ner sina marginaler, vilket leder till lägre priser. För en föreningsdriven verksamhet som närradion framstår det också som naturligt att, där den tekniska kompetensen finns, sköta en del av arbetet ideellt.

Det finns emellertid inte några garantier för att ett frisläppande av konkurrensen kommer att leda till minskade kostnader överallt. Televerkets prissättning har baserats på vissa schabloner när det gäller t.ex. sändarstyrka och antennens placering. Dessa schabloner speglar inte i varje enskilt fall verkets kostnader. I en situation med fri prissättning kan därför priserna höjas på vissa orter. Det finns givetvis risk för att sådana prishöjningar kan drabba orter där föreningslivets ekonomi är jämförelsevis svag, t.ex. på grund av liten befolkning och stora avstånd. De taxehöjningar som har företagits av televerket bör emellertid ha lett till att televerket numera får bättre kostnadstäckning.

Jag vill i detta sammanhang peka på att kostnaderna för föreningarna inte bara beror på priset för att utnyttja själva sändaren. För att sändaren skall kunna användas måste det finnas en förbindelse mellan sändaren och studion. Televerket har visserligen inget monopol på sådana programförbindelser, men det torde i realiteten knappast komma i fråga att någon annan än verket svarar

för dessa. Därmed blir televerkets taxepolitik vid uthyrning av förbindelser viktig för föreningarna.

En typ av kostnad som inte heller påverkas av en eventuell ökad konkurrens är den som avser kontrollen av att sändningarna uppfyller uppställda tekniska krav. I dag innefattar televerkets taxor de avgifter som skall betalas till frekvensförvaltningen. Sådana avgifter kommer givetvis att även i fortsättningen behöva betalas till den myndighet som har hand om frekvenshanteringen.

Jag har inhämtat från televerket att kopplingen mellan kontrollverksamheten och driftorganisationen inom televerket i dag bygger på en samlokalisering av den lokala frekvensförvaltningen, som har uppgiften att kontrollera, och den lokala radioområdesorganisationen, där de för driften ansvariga finns. Ordningen uppfattas som kostnadseffektiv bl.a. beroende på de mycket korta kontaktvägarna, den goda personkännedomen och den därigenom snabba handläggningen.

Omorganisationen av frekvensförvaltningen torde medföra att formerna för samverkan mellan förvaltningen och Televerket Radio kommer att förändras. Den skillnad som i dag kan föreligga mellan hur frekvensförvaltningen kontrollerar televerket och hur kontrollen av andra sändarägare går till kommer troligen att minska eller upphävas. Kostnaderna för kontrollen bör då bli desamma oberoende av vem som har levererat sändarutrustningen. Enligt televerkets bedömning kan mellan en halv och en årsarbetskraft per radioområde bli aktuell för sådana kontrolluppgifter.

I de flesta avseenden kommer förhållandet mellan de sändande föreningarna och sändarleverantören att vara av vanlig civilrättslig karaktär. Förutom i fråga om priset för tjänsten gäller det tekniska specifikationer, serviceåtaganden m.m. En eventuell tvist om leverantörens sätt att fullgöra sina åtaganden kan i sista hand avgöras inför domstol. Det finns ingen anledning att anta att de sändande föreningarna, särskilt om de agerar samfällt t.ex. inom ramen för sin närradioförening, inte skulle kunna ta tillvara sina intressen gentemot leverantörer av sändarutrustning eller sändningstjänster.

Min slutsats är att det inte finns någon anledning för staten att särskilt reglera dessa frågor.

14.2.2 Tillståndshavarnas tillgång till sändarna

I dag när närradiosändarna tillhandahålls av ett offentligt organ är de självfallet tillgängliga för alla sändningsberättigade samman slutningar på lika villkor. Televerket håller sändarna öppna under hela dygnet, och det är föreningarna själva som ser till att tilldelade sändningstider respekteras.

Ett privat rättssubjekt har inte som myndigheterna skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Om sändarna övergår i privat ägo måste därför frågan om tillgängligheten för de sändande föreningarna övervägas noga.

En enskild ägare till en sändare kan helt enkelt vägra att upplåta sändaren till en sändningsberättigad organisation. Därmed skulle organisationen uteslutas från möjligheten att utnyttja sin sändningsrätt. Man kan t.ex. tänka sig att en ägare vägrar att ge sina politiska eller religiösa motståndare tillgång till sändaren, antingen öppet eller med olika förevändningar. En sådan förevändning kan vara att man av ekonomiska skäl inte önskar hålla sändaren öppen mer än ett visst antal timmar per dygn.

Det finns också andra, mer subtila sätt att försvåra för andra att utnyttja sin sändningsrätt. Ett sätt är att sätta ett så högt pris på sändningstiden att inte alla organisationer har råd att betala. Det höga priset kan bero på att man har valt en mycket hög teknisk standard på utrustningen eller på att den organisation som äger sändaren vill låta de övriga föreningarna subventionera ägarens egna sändningar. Ett annat sätt är att differentiera priserna så att meningsfränder betalar mindre än motståndare eller så att attraktiva sändningstider blir mycket kostsamma.

Med nuvarande ordning varierar priserna med valet av teknisk standard. Sändningar i stereo med förhöjd räckvidd är t.ex. dyrare än monosändningar med normal räckvidd. Vissa organisationers önskemål om högre standard kan därför av andra organisationer uppfattas som ett ekonomiskt hot mot de egna sändningsmöjligheterna. Närradionämnden hanterar i dag sådana frågor genom att låta den berörda närradioföreningen yttra sig om varje ansökan om ökad sändareffekt. På så sätt kan nämnden försäkra sig om att flertalet tillståndshavare står bakom önskemålet.

I en situation då televerkets huvudmannaskap upphör krävs det enligt min mening regler som tillförsäkrar alla som har rätt att sända närradio tillgång till sändare på lika villkor.

14.2.3 Det fortsatta förhållandet till televerket

Om skyldigheten att utnyttja televerkets sändare upphör, kommer televerket att få samma ställning i förhållande till de sändningsberättigade sammanslutningarna som andra leverantörer av sändarutrustning eller sändningstjänster. Jag utgår från att verket kommer att erbjuda sig att även i fortsättningen tillhandahålla sändartjänster på de orter där sändningar nu pågår. Det ankommer på de sändande föreningarna att avgöra om de erbjudna villkoren är godtagbara eller om föreningarnas behov kan tillgodoses billigare eller bättre genom någon annan leverantör.

En annan del av televerkets uppgifter är den myndighetsutövning på radioområdet som i dag handhas av frekvensförvaltnings-

en. Frekvensförvaltningen meddelar tillstånd för annan än statlig myndighet att använda radiosändare och föreskriver de tekniska krav som är förenade med tillståndet. Den kontrollerar också att de tekniska kraven uppfylls och vakar över att störningar i radio- trafiken inte uppkommer. Som jag nämnde är lagstiftningen om frekvenshantering liksom frekvensförvaltningens framtida organi- satoriska placering föremål för utredning. Troligen kommer upp- gifterna att flyttas bort från televerket.

En fråga i detta sammanhang är de s.k. plustjänsterna, dvs. tjänster som kan utnyttjas av den som har tillstånd att inneha och använda en närradiosändare. Dessa kan omfatta lokal personsök- ning (MBS), dataöverföring, radio data system (RDS) för att bara nämna några tjänster. Dessa kan avsevärt förbättra ekonomin för sändarägaren och leda till att denne därför önskar större täck- ningsområde. Jag vill påminna om att jag behandlar frågan om närradiosändningarnas räckvidd särskilt och att mitt förslag där- vidlag innebär att tillståndshavarna skall ha det avgörande infly- tandet över räckvidden inom ramen för primärkommunen (kap. 13).

Om de sändningsberättigade organisationerna på en ort väljer att anlita en privat sändarägare bör denne ges tillstånd att inneha och använda radiosändare på samma tekniska villkor som de som skulle gälla om televerket vore sändarleverantör. Det är vidare självklart att, om tillståndshavarna beslutar sig för att gå över från en privat sändarägare till en annan, tillståndet skall övergå från den ene till den andre på oförändrade tekniska villkor.

14.2.4 Närradion i krig m.m.

I kap. 17 redogör jag för mina överväganden och förslag i fråga om möjligheterna att använda närradions utrustning i krig och vid krigsfara samt för varningsmeddelanden i fredstid. Dessa innebär i sammanfattning följande. För tillstånd att inneha närradiosända- re bör utöver vissa grundläggande krav avseende sändarens störnings- och driftssäkerhet m.m. krävas att sändaren kan använ- das för automatisk vidaresändning av lokalradions varningsmed- delanden. Tillståndshavaren bör vidare medverka vid installeran- det av de programförbindelser som kan krävas av beredskapsskäl (17.2.2).

14.2.5 Övergångsfrågor

En övergång från dagens modell till en ordning med olika huvud- mannaskap för närradiosändarna kommer knappast att leda till några övergångsproblem. Jag utgår därvid från att televerket kommer att lämna de sändningsberättigade föreningarna skäligen tid

för att ta in och värdera anbud från olika leverantörer. Jag räknar också med att, i förekommande fall, övergången mellan televerket och ny sändarleverantör skall kunna ske smidigt, så att onödiga avbrott i sändningarna undviks.

14.3 Förslag

★ Televerkets ensamrätt avvecklas

Min principiella uppfattning är att det är svårt att motivera en fortsatt ensamrätt för televerket för närradiosändare, när verket inte längre vill ha kvar den och när många närradioföreningar och andra föreningar anser sig kunna ordna sändare till en lägre kostnad, om ensamrätten avskaffas. Jag föreslår därför att televerkets ensamrätt på närradiosändare avvecklas. 6 § närradiolagen skall därför upphöra att gälla i sin nuvarande lydelse.

★ Tillståndshavarna avgör

Det bör inte kunna komma i fråga att mer än en sändare sänder på samma frekvens i samma sändningsområde. Tillståndshavarna bör ha ett avgörande inflytande över vem televerkets frekvensförvaltning ger tillstånd att inneha närradiosändare. Jag föreslår därför att televerket skall få vissa riktlinjer i enlighet med det förslag jag nedan framför för vem det skall lämna tillståndet till. Dessa riktlinjer skall framgå av ett nytt stycke i 1 § kungörelsen (1967: 446) om radiosändare.

Mitt förslag är att beslut om sändaren fattas av tillståndshavarna genom majoritetsbeslut. Beslutet kan också fattas av närradioföreningen, när sådan finns i sändningsområdet. Jag förutsätter då att majoriteten av tillståndshavarna står bakom närradioföreningens beslut.

Om tillståndshavarna inte skulle kunna enas kan televerket stå med ansökningar om tillstånd för olika sändare på samma frekvens inom samma område. I en sådan situation bör verket ge tillstånd till det alternativ som stöds av majoriteten av tillståndshavarna. Om inget alternativ har stöd av en majoritet bör verket inte ge något tillstånd.

★ Lika avgifter

Det förtjänar att erinras om att endast den som har sändningstillstånd har rätt att sända närradio. Sändarägaren råder inte över rätten att bedriva rundradiosändningar. Om sändarägaren ger nå-

gon annan möjlighet att sända kan han dömas för brott enligt 10 § radiolagen.

På vilka tider tillståndshavarna får sända, beslutas av närradiorådet.

Mitt förslag är att sändarägaren skall vara skyldig att låta samtliga tillståndshavare inom sändningsområdet använda sändaren på lika villkor. Kostnaden per sändningstimme skall vara enhetlig oavsett vem som sänder och när under dygnet sändningen sker. Eftersom sändarägaren kommer att ha ett slags monopol inom sändningsområdet skall det även finnas krav på att sändningsavgiften per timme skall vara skälig. Ett sådant åtagande bör vara ett villkor för att televerket skall ge tillstånd till någon att inneha närradiosändare. Detta skall framgå av ett nytt stycke i 1 § i kungörelsen (1967:446) om radiosändare.

★ Tidsbegränsning

Televerkets beslut att meddela tillstånd att inneha och använda radiosändare gäller i dag för ett år i taget. Jag förordar att den tidsgränsen tillämpas även när det gäller närradiosändare. Tillståndshavarna ges därmed regelbundna tillfällen att pröva sin leverantör av sändningstjänster.

15 Lokala beslut om sändningstid och lokal avgiftsadministration

15.1 Behovet av en lokal administratör

Mitt uppdrag enligt direktiven är att överväga om det är lämpligt och möjligt att beslutsordningen i sändningstidsärenden ändras, t.ex. genom att låta närradioföreningarna överta viss beslutanderätt samt om det i så fall krävs fastare regler för närradioföreningarna och om antalet närradioföreningar på samma ort behöver regleras.

Inledningsvis vill jag konstatera att närradioverksamheten är speciell, eftersom den har så många deltagare. Närradion sänder som tidigare nämnts över ca 150 sändningsområden. Ungefär 2 400 tillståndshavare producerar drygt 260 000 sändningstimmar per år (kap. 3).

Närradionämnden fattar beslut om fördelning av sändningstiden med en uppdelning av dygnet i femtonminuterspass. Detta innebär att beslutsfattandet är detaljerat och av stort omfång, särskilt som ändringar och tillägg sker hela tiden (kap. 4).

Närradionämnden debiterar varje tillståndshavare för sändningstidsavgiften i efterhand beräknad per påbörjad timme. Nämnden har sina tidsfördelningsbeslut som underlag för debiteringen. Detta innebär att även debiteringen är detaljerad och av stort omfång.

Närradionämndens verksamhet präglas således av många små rutinbeslut, något som skulle kunna betecknas som en onödig byråkrati.

Närradionämndens verksamhet bekostas därtill helt av de närradioverksamma genom sändningsavgifterna.

Det råder en nära nog samstämmig uppfattning bland de närradioverksamma om att det skulle vara en fördel om besluten om sändningstiderna kunde överlåtas på närradioföreningarna. Som tidigare har redovisats sköter närradioföreningarna redan i dag det mesta av det verkliga arbetet med att fördela sändningstid mellan sammanslutningarna. Endast då dessa misslyckats med att ena sammanslutningarnas önskemål fattar närradionämnden inte

bara det formella utan även det reella beslutet om fördelningen av sändningstid (kap. 4).

Under mina samtal med de närradioverksamma har jag också erfårit en beredvillighet att även ta över uppgiften att administrera sändningsavgifterna. Redan i dag ombesörjer närradioföreningarna samordningen av avgifterna för sändarhyran till televerket. De har även en liknande administration för erläggande av avtalsenliga avgifter till upphovsmannaorganisationerna för användning av musik och kommersiella ljudinspelningar i närradion. Dessa senare avgifter betalas halvårsvis och i förskott. Debiteringarna grundar sig på det beräknade maximala antalet sändningstimmar. Avtalet, som i sig medför en hel del administrativt arbete för närradioförbundet och för närradioföreningarna, erbjuder som kompensation lägre ersättningsbelopp för de närradioföreningar som är anslutna till närradioförbundet och som väljer att träffa överenskommelser enligt avtalet.

Dagens organisation av sändningstidsbesluten och av avgiftsdebiteringen ter sig onödigt omständlig, särskilt mot bakgrund av de närradioverksammas dokumenterade intresse för och erfarenhet av lokal administration.

Om de närradioverksamma i stället själva kunde ta över detaljadministrationen skulle de själva kunna bestämma hur mycket den skall kosta. De skulle således kunna befrias från den del av närradionämndens kostnader som belöper sig på rutinbeslut. En ökad självförvaltning är enligt direktiven lämplig. Denna skulle medföra att närradionämnden mer kunde renodla sin funktion som en för närradioverksamheten övervakande myndighet. Nämnden kunde i sådant fall även lägga större tonvikt vid stödjande verksamhet. Jag finner en sådan ordning önskvärd.

15.2 Tidigare ställningstagande i frågan

Närradiokommittén (SOU 1984:53) ansåg tidsfördelningen vara en uppgift som det är naturligt och lämpligt att i största möjliga utsträckning överföra till det lokala planet. Dock ville kommittén inte generellt överföra beslutanderätten i sändningstidsärenden till närradioföreningarna utan först sedan närradiomyndigheten i varje särskilt fall hade prövat föreningarnas förutsättningar att kunna fullgöra uppgiften väl.

Föredragande statsrådet ansåg dock inte att den föreslagna förändringen borde genomföras "i nuvarande skede" (prop. 1984/85: 145). Motivet för denna inställning var bl.a. att närradioföreningarnas sammansättning, handläggning och beslutsfattande då skulle behöva regleras; det skulle med andra ord bli en formalisering av närradioföreningarnas arbete.

15.3 Beslut om fördelning av sändningstid är ett myndighetsbeslut

I de fall som tillståndshavarnas önskemål om sändningstid kolliderar och inte kan förlikas beslutar närradionämnden, som tidigare nämnts, inte bara formellt utan också reellt om tidsfördelningen.

Den som har att besluta om sändningstid, fullgör en myndighetsutövande uppgift. Ett beslut om fördelning av sändningstid, vilken inte finns att tillgå i obegränsad omfattning, innefattar nämligen en "befogenhet att bestämma om förmån, rättighet ... eller annat jämförbart förhållande" (prop. 1973:90 s. 397 med hänvisning till prop. 1971:30 s. 330 ff), vilket är ett sätt att definiera vad myndighetsutövning är. Sådana uppgifter utövas av myndigheter men kan också med stöd av lag enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF överlämnas till en förening eller något annat enskilt organ.

Så har skett i stor omfattning – inte minst inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

De uppgifter som utförs av enskilda organ kan enligt en redovisning i betänkandet "Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet" (SOU 1983:61 s. 137 ff) schematiskt indelas i fem huvudgrupper:

- A. Officiell provning (AB Svensk Bilprovning)
 - B. Fördelning av offentliga medel (stipendier, bidrag etc.)
 - C. Utseende av offentliga funktionärer (föreningar som har rätt att utse ledamöter i statliga myndigheters styrelser)
 - D. Beslut om statligt reglerade tjänster (Stiftelsen Nordiska museet får besluta om frågor enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning)
 - E. Beslut om medlemskap och disciplinåtgärder i offentlighetsrättsliga korporationer (Advokatsamfundet, Stockholms fondbörs).
- Uppgiften att fördela sändningstid kan liknas vid uppgifterna under grupp B, även om fördelningen inte gäller medel; det handlar om att fördela en begränsad resurs, sändningstid, efter givna direktiv och normer.

15.4 Överlämnande av myndighetsbeslut till enskilt organ

När ett enskilt organ tilldelas myndighetsutövande uppgifter, blir vissa delar av lagstiftningen som gäller för offentlighetsrättsliga subjekt automatiskt tillämplig medan andra delar fordrar särskild reglering för att gälla.

Staten är enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) skyldig att ersätta skada som har uppkommit genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, även i de fall myndighetsutövningen överlämnats till enskilt rättssubjekt. Även bestämmelserna om an-

svar för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken gäller oberoende av vem som utövar myndigheten. Reglerna om tagande av muta och brott mot tystnadsplikten i 20 kap. 2 § respektive 3 § brottsbalken är tillämpliga på enskild som utövar myndighet. På samma sätt som offentliga befattningshavare åtnjuter enskild person förhöjt straffskydd i verksamhet som innefattar myndighetsutövning (jfr 17 kap. 1, 2 och 4 I brottsbalken). I den mån myndighetsutövningen har överlämnats till enskilt rättssubjekt blir befattningshavare, som utövar denna befogenhet, underkastad JO:s och JK:s tillsyn (jfr lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän och 3 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn).

Däremot blir förvaltningslagen (1986:223) med dess regler för handläggning av ärenden m.m. inte tillämplig – vare sig helt eller delvis – utan att det särskilt föreskrivs för det enskilda organet.

Principen om allmänna handlingars offentlighet – offentlighetsprincipen – vilken innebär att handlingar, som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter är tillgängliga för envar, gäller inte automatiskt för ett myndighetsutövande enskilt organ. Därmed följer även att de enskilda organen inte är underordnade de offentliga arkivreglerna. Genom en ändring av sekretesslagen (1980:100) har offentlighetsprincipen gjorts tillämplig på angiven verksamhet hos några i en bilaga till lagen uppräknade organ, t.ex. AB Svensk Bilprovning. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1986.

15.5 Närradioföreningarna kan inte fungera som mottagare av myndighetsuppgifter

★ Närradioföreningen är en ideell förening

Närradioföreningarna hör till den grupp av juridiska personer som kallas ideella föreningar. Dessa är helt oreglerade i lagstiftningen. Deras främsta kännetecken är att de är frivilliga, inte utövar näringsverksamhet och bygger på medlemmarnas medverkan.

Närradioföreningarna är som regel medlemmar i Sveriges Närradioförbund, som är en samlingsorganisation och inte överordnad föreningarna. Närradioföreningar finns i praktiken i alla sändningsområdena.

★ En bestämd och befintlig mottagare

Staten har lagt myndighetsutövande uppgifter på ideella organisationer; t.ex. förmedlar Röda Korset statliga medel till katastrofhjälp, utser regeringen ledamöter i arbetsdomstolen efter förslag

från arbetsmarknadens parter, fördelar Sveriges riksidsrottsförbund statligt stöd till idrotten. I samtliga fall kan noteras att staten har en bestämd och befintlig adressat.

Om staten skulle delegera beslutanderätten om sändningstidens fördelning från närradionämnden till närradioföreningarna, skulle mottagaren av beslutanderätten inte vara en bestämd förening utan flera, dels nu befintliga föreningar (f.n. drygt 150 stycken), dels senare tillkommande. Det är mot bakgrund av det regelsystem som inträder vid all myndighetsutövning otänkbart för staten att delegera beslutanderätten utan att ha kända och beständiga adressater. Därtill är det knappast möjligt att tänka sig att varje beslutsfattarens myndighetsområde skulle vara beroende av hur enskilda väljer att organisera sig. Det är ju fritt för tillståndshavare att organisera sig så att det kan finnas flera närradioföreningar i samma sändningsområde eller en förening gemensam för mer än ett sändningsområde.

★ Förfaranderegler

Varje myndighetsbeslut är underkastat regler om förfarandet. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att reglera vem som får fatta beslut, vilket ansvar beslutsfattaren har för sina beslut, när beslut får fattas, hur beslut skall göras känt och hur det skall överklagas. Som utbildningsministern redan tidigare påpekat (prop. 1984/85: 145 s. 26) är det därför nödvändigt att skapa regler för handläggningen av ärenden om tidsfördelningen. Delegeras beslutsrätten måste även reglerna om besvärspövning anpassas därefter.

★ Grundlagsfäst yttrandefrihet

Den beslutanderätt som skulle delegeras rör den grundlagsfästa yttrandefriheten. Det ställer än större krav på beslutsfattaren. Staten måste kunna garantera att beslut fattas opartiskt och på sakliga grunder. Maktmissbruk skall inte kunna förekomma eller i vart fall måste sådant kunna beivras. Om närradioföreningen skulle vara tänkbar myndighetsutövare skulle alla tillståndshavare behöva ha rätt att vara med i föreningen för att hindra diskriminering inom eller utom föreningen.

★ Slutsats

Med andra ord, för att beslutsrätten skall kunna läggas över på närradioföreningarna, skulle staten behöva göra dem obligatoriska, skapa regler för deras organisation och medlemsupbyggnad samt föreskriva handläggningsregler.

Det går inte att förena den juridiska personen, ideell förening, med ett sådant regelverk. Staten kan inte "ta över" ett privaträttsligt bildat subjekt. Det strider mot de ideella föreningarnas grundläggande juridiska kännetecken att staten på detta sätt skulle kunna reglera deras verksamhet. Den ideella föreningen bygger på frivillighet och autonom styrning av medlemmarna.

Om tidsfördelningsbesluten skall delegeras är det således inte möjligt att låta närradioföreningarna svara för dessa uppgifter. Därmed bortfaller även frågan om antalet närradioföreningar behöver regleras.

15.6 En ny offentligrättslig organisation skapas - närradioråd

Om en bred lokal medverkan är önskvärd är det enda alternativet till dagens ordning en ny organisation, en organisation som kan styras av lagstiftningen, som kan förenas med förekomsten av lokala tillståndshavare och som i övrigt passar för ändamålet. Med det sista kravet avser jag att en sådan organisation måste vara smidig och enkel till sin utformning, om den skall kunna vara ett rimligt alternativ till dagens ordning. Någon omfattande byråkrati får inte bli följden.

Inte någon av de mer traditionella juridiska personerna, som t.ex. den ekonomiska föreningen, handelsbolaget eller stiftelsen, torde passa in i bilden, eftersom den organisation som här söks *dels*

- skall vara reglerad i författning,
- skall bygga på förekomsten av lokala tillståndshavare, befintliga likaväl som tillkommande,

dels

- inte skall utöva näringsverksamhet och
- ha en verksamhet som inte fordrar att kapital skjuts till.

De sista kraven härrör från uppfattningen dels att mina förslag inte får medföra ökade kostnader för staten, dels att mina förslag ej heller får ge sammanslutningarna ökade kostnader eller innebära vidsträckta åtaganden.

Staten har dock för olika uppgifter, däribland myndighetsutövande sådana, skapat **särskilda juridiska personer**, som brukar benämnas offentligrättsliga korporativ/organisationer. De är inbördes olika, men har vissa likartade, återkommande drag.

Till gruppen av offentligrättsliga organisationer hör t.ex. studerandekåren och de erkända arbetslöshetskassorna. De återkommande dragen hos dessa organisationer är att de har inrättats av staten, att rätten till medlemskap är garanterad och att medlemskapet därtill ofta är obligatoriskt, att ändamålet är exklusivt reglerat samt att de står under någon form av offentligrättslig tillsyn. Vidare är deras organisation reglerad liksom rätten att ta ut avgif-

ter. Besvärsordning finns föreskriven. Vissa regler sanktioneras med bestämmelser om skadestånd och straffpåföljd.

Här finns således en möjlighet att finna ett för vårt ändamål lämpligt organ. Genom att inrätta särskilda lokala organ – typ offentlighetsrättsliga organisationer – kan de sändningsberättigade sammanslutningarna via dem få rätt att lokalt besluta om fördelningen av sändningstiden.

Sådana organ bör vara små och lätthanterliga men tydliga i sina myndighetsutövande funktioner. De skall bygga på tillståndshavarnas medverkan och därmed ha sin klara lokala förankring. Det finns inte något skäl att i onödan skapa en organisation, som kan upplevas som en ren parallell till de befintliga närradioföreningarna.

Mitt förslag är därför att tillståndshavarna i respektive sändningsområde skall skapa det lokala offentlighetsrättsliga organet genom att utse en grupp av närradioverksamma, **ett närradioråd**, som därefter ges rätt att lokalt fatta beslut om sändningstidsfördelningen.

Jag finner det naturligt att närradiorådet – som således är den benämning jag valt för den nya organisationen – skall få **växa fram med närradioföreningarna som bas**, där sådana har bildats.

Ett förslag utan möjlighet att göra en koppling till närradioföreningarna skulle kunna leda till att decentraliserat beslutsfattande skapade en tung byråkratisk överorganisation i stället för att för enkla.

Det finns i dag närradioföreningar, eller motsvarande, i samtliga sändningsområden. Majoriteten av de sändningsberättigade sammanslutningarna är medlemmar i en närradioförening. Närradioföreningen känner således ofta merparten av de sändningsberättigade sammanslutningarna inom sändningsområdet. Närradioföreningarna har därtill ofta en betydande erfarenhet av beredning och samordning av önskemålen om sändningstid. De har t.ex. i många fall redan nu funnit rutiner för att också kunna beakta önskemålen från de tillståndshavare, som står utanför föreningarna.

Närradioföreningen bör tjäna som bas för närradiorådet på det sättet att den som regel skall fungera som "valkorporation" för närradiorådet.

Regeln skall utformas så att närradiorådet skall utses vid ett möte till vilket samtliga sändningsberättigade sammanslutningar inom sändningsområdet kallas och att närradionämnden skall utse den sammanslutning som skall svara för kallelsen.

Närradioföreningen skall som regel utses till sammankallande. Den som svarat för kallelsen måste sedan kunna visa att samtliga röstberättigade kallas. Har närradioföreningen haft ansvaret för kallelsen, måste den således kunna visa att även ickemedlemmar kallas. Vid mötet skall samtliga sammanslutningar, oavsett vilka röstregler som t.ex. kan gälla inom närradioföreningen, ha en

röst. En sändningsberättigad sammanslutning skall vid omröstningen inte få låta sig representeras av annan genom fullmakt. Valet är så viktigt att det inte bör vara möjligt att skapa maktkoncentration genom insamling av fullmakter.

15.7 Närradiorådets uppbyggnad och regleringen av deras uppgifter

15.7.1 Närradiorådet skall representera tillståndshavarnas olika inriktningar

Närradiorådet skall bestå av ett begränsat antal personer och utses för en bestämd tid. Rådet skall vara så sammansatt att det representerar sammanslutningarnas olika intressen t.ex. religiösa, politiska, kulturella i syfte att undvika övervikt för någon gruppering. För den händelse att tillståndshavarna inte kan komma överens om hur rådet skall vara sammansatt för att representera de förekommande olika intressena, bör ett antal tillståndshavare kunna begära att proportionella val tillämpas. Hur sådana val praktiskt skall gå till får sammanslutningarna en anvisning om genom en hänvisning till lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m.

Genom att denna reservregel finns bör sammanslutningarna redan i första skedet inse nödvändigheten av att närradiorådet blir allsidigt sammansatt och det utan någon dominans av vare sig det ena eller andra slaget.

15.7.2 Närradiorådets myndighetsområde

Närradiorådets naturliga myndighetsområde blir sändningsområdet.

Ordet sändningsområde förekommer redan i närradiolagen, dess 4 §. Med sändningsområde förstås nu – även om någon definition inte givits – det område som motsvarar sändarens räckvidd. Endast föreningar som verkar inom sändningsområdet, det område som nås av sändningarna, anses ha ett legitimt intresse av att sända inom området och tillåts sända inom området.

Jag finner det lämpligt att föreslå att det införs en definition av sändningsområdet i närradiolagen, eftersom det har betydelse i olika sammanhang.

Således hör till varje sändare naturligt ett sändningsområde. Vidare bestämmer närradionämnden för varje sändare även fortsättningsvis vilka som skall få sändningsrätt. Dessa skall vara verk samma inom sändningsområdet. Närradiorådet kommer enligt mitt förslag att för varje sändare besluta hur sändningstiden skall fördelas mellan sammanslutningarna inom sändningsområdet.

Sändningsområdet blir lika med närradiorådets myndighetsområde.

Definitionen av sändningsområdet skall – utöver vad som kan intolkas i dag – även vara sådan att områden som endast med begränsad hörbarhet kan nås av sändaren faller utanför. Den av mig föreslagna definitionen blir därför följande: med **sändningsområde** avses det område inom vilket närradio från en viss sändare kan tas emot med tillfredställande hörbarhet.

Vid tillkomsten av nya sändare eller byte av sändare skall närradionämnden enligt mitt tidigare förslag sträva efter att sändaren ensam eller tillsammans med annan sändare uppnår kommuntäckande räckvidd. I de fall två eller flera sändare finns men dessa inte används var för sig för självständig programverksamhet utan istället fungerar som s.k. slavsändare för att nå ett större område skall **närradiorådet vara gemensamt** för dessa sändare. Regeln i närradiolagen kommer då att formuleras så, att om en sändare uteslutande används för samtidig och oförändrad utsändning av radioprogram som samtidigt sänds ut över en annan sändare får närradionämnden besluta att närradiorådet skall vara gemensamt för sändarna.

I dag finns framför allt i storstadsområdena s.k. dubblerings-sändare. Det är sändare som sänder på olika frekvens men som kan ha huvudsakligen samma sändningsområde. De kan användas och används mest för åtskilda sändningar men de kan även sända gemensamma program. Den regel jag föreslagit innebär att det som regel skall finnas ett närradioråd för var och en av dessa sändare. Det skall dock finnas möjlighet till sammanslagning av det slag som anges nedan.

Så småningom kommer – med tanke på den nya regeln om närradions räckvidd – i många fall sändningsområdena att överensstämma med kommunens yta. Bl.a. mot den bakgrunden anser jag att det skall vara möjligt att etablera ett mer reguljärt samarbete mellan samtliga sändare, dvs. samtliga närradioråd, inom en kommun. Även hänsyn till närradions, av mig föreslagna, funktion vid fredsolyckor och krig samt fördelen med att ha en gemensam plattform för samverkan mellan tillståndshavarna inom en kommun talar för en sådan organisation.

Samarbetet måste ske i ordnande former eftersom närradioråden har hand om myndighetsuppgifter. Samarbetet skall därför ske i ett närradioråd, ett gemensamt närradioråd. Det skall kunna uppstå efter det att vardera närradiorådet med majoritetsbeslut förklarat sig villigt att ha gemensam handläggning med annat närradioråd.

Det nya gemensamma närradiorådet kan sedan t.ex. göra administrativa förenklingar, lättare medverka till tillfälliga gemensamma sändningar över samtliga sändare. Det kommer vidare att kunna överblicka sammanslutningarnas totala programverksamhet inom kommunen bättre och därmed fördela sändningstiden efter

gemensamma principer i enlighet med närradiolagens kriterium om "störst intresse vid viss tidpunkt".

Ett sådant gemensamt närradioråd bör bestå av något fler ledamöter än minimiantalet tre stycken. Jag föreslår att det lägsta antalet ledamöter blir sju. För den mer "löpande" verksamheten med att fördela sändningstid kan det finnas behov av en mindre och smidigare organisation för varje sändare. Närradiorådet skall därför få delegera sin verksamhet till en del av närradiorådet, nämligen ett **sändarråd** för varje sändare. Sändarrådets ledamöter skall vara minst tre, dvs. minst lika många som fordras för ett närradioråd för en sändare. För att garantera självförvaltning av varje sändare skall majoriteten av sändarrådets ledamöterna väljas bland de organisationer som sänder program över sändaren. De skall dessutom vara ordinarie ledamöter i närradiorådet då i annat fall tanken med samordning och samarbete kan gå förlorad.

Sändarrådets beslut skall behandlas likvärdigt med närradiorådets.

15.7.3 Närradiorådets tillkomst

Det skall vara en **förutsättning för att sändningsrätten skall få utövas** att ett närradioråd bildats och registrerats för sändningsområdet. Närradiorådet skall väljas av de sändningsberättigade sammanslutningarna. Mandattiden skall vara ett år.

Innan ett närradioråd kan träda i funktion skall således samtliga tillståndshavare inom det aktuella sändningsområdet kallas av närradioföreningen – eller av en annan sammanslutning – till ett konstituerande möte, vid vilket ledamöterna i närradiorådet utses. Det är rimligt att varje tillståndshavare som är närvarande vid detta möte har lika inflytande över det beslut som närradioföreningen fattar – eller i det val som förrättas. Varje sändningsberättigad sammanslutning skall därför ha en röst vid val av ledamöter. Detsamma skall gälla vid de viktiga beslut som gäller antagande av stadga och vid bestämmande av avgift till närradiorådet.

Rådsledamöternas antal kan bestämmas till mellan tre och femton stycken jämte ersättare beroende på verksamhetens omfång inom sändningsområdet. Det skall vidare lämnas en möjlighet att delegera viss beslutsrätt till en eller flera personer under förutsättning att en sådan ordning är beslutad i stadgan. Om närradiorådets verksamhet omfattar mer än en sändare skall det, som tidigare nämnts, bestå av minst sju ledamöter. Ledamöterna skall dock alltid bestämmas till ett udda antal.

Det konstituerande mötet skall anta **stadgar**, vilka inom i en förordning angivna ramar preciserar närradiorådets verksamhet och formerna för att utse nya rådsledamöter. Jag förordar att närradioråden ges utrymme att själva utforma sina stadgar inom lagens ramar framför att de skulle utfärdas centralt. Härigenom

möjliggörs en viss anpassning till den aktuella närradioverksamheten såsom områdets storlek, föreningsmixen bland tillståndshavarna, den lokala närradioföreningens ställning m.m. Närradionämnden bör naturligtvis kunna utarbeta normalstadgar till vägledning för sammanslutningarna.

När närradiorådet har konstituerats och antagit stadgar, skall detta anmälas till närradionämnden. Närradionämnden skall kunna vägra registrering om närradiorådet till sin uppbyggnad eller tillkomst ej uppfyller föreskrifterna. Närradionämnden skall i sin tur föra ett register över närradioråden. Av registret skall framgå vad närradiorådet har för adress och på vilket sätt allmänheten i övrigt kan nå det, t.ex. via telefon eller på angiven adress under vissa tider. De myndighetsliknande uppgifter som närradiorådet får enligt mitt förslag fordrar att rådet och de handlingar rådet upprättar nås för insyn av allmänheten.

Sedan närradiorådet registrerats kan det påbörja sin verksamhet med att sköta tidsfördelningen inom sitt sändningsområde. Uppdraget att besluta om sändningstidens fördelning innefattar självfallet också rätt att besluta om smärre ändringar inom fastlagt sändningstidsschema såsom byte av sändningstid, tillfällig sändningstid m.m., vilka i dag vållar närradionämnden och dess kansli stort arbete.

Vid en ytlig betraktelse kan den föreslagna ordningen framstå som krånglig. I praktiken behöver det inte alls vara så. Närradiorådet föreslås ju utses vid ett möte, som närradioföreningen oftast kommer att anordna – dock att samtliga tillståndshavare måste kallas. Ingenting hindrar att samma personer som i dag anförtratts att sköta gemensamma närradiofrågor väljs till närradiorådet. Närradiorådet kommer sedan att fungera som vilket arbetsutskott som helst i en förening, med undantag för att närradiorådet även har att tillämpa lag och förordning.

Den myndighetsutövande rollen blir genom den här konstruktionen tydlig och kan inte sammanblandas med någon samman slutnings övriga ärenden.

15.7.4 Regler för myndighetsbeslut

Närradioråden har att följa vissa regler för innehållet i sina beslut om fördelning av sändningstid. Besluten skall följa de i närradiolagen givna normerna.

Mitt förslag innebär att dagens regler i närradiolagen kompletteras med några tillägg. Dessa tillägg avser dels att en sammanslutning som fått tillstånd för provsändning får använda sig av den tid som ännu ej omfattas av beslut om tidsfördelning och som anvisas efter en viss minimiregel, dels att närradioföreningarnas önskemål om sändningstid skall stå tillbaka för de övriga sammanslutningarnas. (kap. 16).

Närradioråden skall därtill följa vissa givna regler för själva förfarandet och handläggningen. Det gäller visst jäv, dokumentation, bevarande, insyn och överprövning.

Om en ledamot i närradiorådet eller sändarrådet tillhör en sammanslutning som fått sitt **tillstånd återkallat**, är det olämpligt att denne kvarstår som ledamot under återkallelsetiden. Det skall då finnas ersättare som kan överta arbetet för den perioden.

Närradiorådets beslut skall vara **skriftliga**. Besluten och underlag för besluten anser jag skall **bevaras** i tre år. Tiden är satt med tanke på att den överstiger de sex månader som en referensbandning skall bevaras och därför ger skäligt rådrum för eventuell inspektion. Den möjliggör för närradionämnden att införskaffa statistikuppgifter m.m. Tre år är samtidigt en så kort tid att den inte kan anses betungande för närradioråden.

För att öka överskådligheten skall närradioråden dessutom åläggas att föra en **sändningsförteckning**. Den skall främst innehålla uppgifter om respektive tillståndshavares sändningstider. Förteckningen skall ständigt hållas aktuell och förvaras på ett betryggande sätt. I förteckningen skall också finnas uppgifter om programutgivare enligt lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio. Dessa uppgifter skall lämnas direkt som en serviceåtgärd till rådet av respektive tillståndshavare. Det är inte avsikten att förfarandet skall ersätta skyldigheterna enligt lagen. Förteckningen kommer däremot att underlätta för bl.a. myndighet eller enskild, som har anledning att i efterhand rekonstruera vad som har sagts i ett radioprogram, t.ex. vid misstanke om att ett yttrandefrihetsbrott har begåtts, att finna programutgivaren. Även förteckningen skall bevaras i tre år. Den skall vara tillgänglig för allmänheten.

Närradiorådets beslut skall givetvis kunna **överklagas** hos närradionämnden. Vissa regler i förvaltningslagen, nämligen 23–25 §§ som gäller om besvärstid m.m. skall göras direkt tillämpliga. Med tanke på att första instans, närradiorådet, utgörs av lekmän torde hänsyn till såväl Europakonventionen som till det faktum att rådet har att handskas med frågor avseende yttrandefriheten kräva att kammarrätten kvarstår som sista instans. Dock är det min övertygelse att sedan närradioråd inrättats skall såväl närradionämnden som kammarrätten bara i undantagsfall behöva anlitas och då endast som en yttersta rättssäkerhetsgaranti.

15.7.5 Avgiftsdebitering

Nämndkansliets personal lägger ner ett stort arbete på att debitera de enskilda sändningsberättigade sammanslutningarna för utnyttjad sändningstid. En inte obetydlig del av dessa avgifter betalas aldrig. Obetalda avgifter är i dag grund för närradionämnden att återkalla ett sändningstillstånd (13 § p 7 närradiolagen). Den-

na bestämmelse har ibland utnyttjats av sammanslutningar, som har för avsikt att upphöra med att sända närradio; man "straffar ut" sig. Om föreskrivna avgifter beräknas och betalas i förskott för den period som närradionämnden bestämmer, förändras förutsättningarna för återkallande av sändningstillstånd enligt detta lagrum. Vad jag har erfarit om hur ersättningen till upphovsmännen regleras styrker mig dessutom i uppfattningen om förskottsbetalningens fördelar.

★ Förskottsbetalning

Mitt förslag är därför att den samlade, av närradiorådet fördelade sändningstiden i sändarområdet skall utgöra underlaget för närradionämndens debitering. Avgifterna för sändningstid bör alltså debiteras områdesvis till närradioråden och inte till de enskilda tillståndshavarna. Betalningsansvaret för tilldelad sändningstid skall dock ligga kvar på respektive tillståndshavare

Den ordning jag föreslår innebär att närradiorådet vid två tillfällen per år skall anmäla hur många sändningstimmar som fördelats för det kommande halvåret. Närradionämnden skall sedan tillstålla närradiorådet en uppgift om hur stor avgift sammanslutningarna tillsammans har att betala för nästkommande halvår. Närradiorådet skall sedan vidarebefordra betalningen från sammanslutningarna, sedan dessa överlämnat sin del av avgifterna till rådet. Skulle ett närradioråd ha svårigheter med att få någon av tillståndshavarna att ta ekonomiskt ansvar för sin del av avgiften, kan det anmäla detta till närradionämnden för eventuell åtgärd, dvs. ytterst en förlust av sändningstillståndet. Närradiorådet skall inte ha något sekundärt betalningsansvar för sammanslutningarnas sändningsavgifter.

Genom att närradiorådet håller aktuell sändningsförteckning finns ett underlag för eventuella korrigeringar av de i förväg erlagda sändningstidsavgifterna. Dit hör tid som ej omfattas av tidigare sändningstidsbeslut och som under löpande debiteringsperiod fördelats till sammanslutningar för extrasändningar och/eller provsändningar. Extra tilldelning av sändningstid får debiteras löpande av närradionämnden, förslagsvis en gång per månad i efterhand.

Det skall även, liksom i dag, vara möjligt att få avdrag för betald sändningstid som omfattas av ett sändningsuppehåll om minst sex veckor i följd och om sändningsuppehållet anmäls i förväg till närradionämnden (3 § förordningen om avgifter i ärenden om närradion). Sådana avräkningar kan ske i slutet av den aktuella debiteringsperioden och skall medföra att sammanslutningens avgift för kommande period sänks i motsvarande omfattning. Det skall påverka det sammanlagda debiteringsunderlaget, men det bör specificeras så att det verkligen kommer rätt sammanslutning

till godo. Om sammanslutningen i stället skulle ha upphört med sändningar skall den minskade sändningsavgiften för uppehållet återbetalas direkt till sammanslutningen.

Motivet till förskottsbetalning av sändningsavgifterna är att den förenklar betalningsrutinerna och därmed sänker de administrativa kostnaderna. Ett eventuellt missbruk av modellen kommer att leda till ökade kostnader.

T.ex. skulle tillståndshavarna i ett sändningsområde kunna välja att anmäla endast en mindre del av sin planerade/tänkta sändningstid till det lokala närradiorådet inför den halvårsvisa schemaläggningen för att därmed undvika att betala alltför mycket av sändningsavgiften i förskott. Sedan kunde de förlita sig till att de löpande kan tilldelas extra sändningstider. En sådan ordning skulle medföra att närradiorådets arbete ökades väsentligt och därmed dess kostnader. Inbetalning av sändningsavgifterna i småsnuttar, löpande under debiteringsperioden skulle dessutom öka närradionämndens arbete och därmed även kostnaderna för nämndkansliet.

Följden av ett missbruk av systemet blir således ökade avgifter lokalt till närradiorådet och ökade avgifter till närradionämnden. Med vetskap om detta är jag övertygad om att sammanslutningarna inte kommer att missbruka den nya betalningsrutinen.

★ Kompensation

Föreningslivet på orten bör kompenseras för det lokala ansvar som jag här skissat. Eftersom närradionämndens kostnader härigenom minskas avsevärt, kan beloppet för sändningstidsavgifterna reduceras. I och med att de betalas in i förskott undviks dessutom den utestående fordran, som närradionämnden i dag har på tillståndshavarna liksom den förlust, som de obetalda räkningarna utgör.

15.7.6 Närradiorådet får rätt att ta ut avgift och får hjälp att fordra in den

Närradiorådets verksamhet kommer sannolikt vara av olika storleksordning. Administrationen kommer att kunna skötas av vissa på helt ideell basis, av andra med arvoderade ledamöter. Får verksamheten stor omfattning kommer kanske i något fall hjälp fordras av anställd personal.

Närradioråden kan således behöva få vissa resurser av sammanslutningarna inom sändningsområdet för att kunna fullgöra sina uppgifter. De skall därför ha rätt att ta ut avgifter av medlemmarna. Eftersom de uppgifter som närradioråden utför kommer

vara obligatoriska föreslår jag även att den som inte betalar avgift till närradiorådet skall kunna få sitt sändningstillstånd återkallat.

Närradionämnden kommer därmed att hjälpa till med indrivningen eftersom nämnden i likhet med vad som gäller för sändningstidsavgifterna innan den återkallar tillståndet måste förelägga sammanslutningen att erlægga avgiften till närradiorådet vid påföljd att tillståndet annars återkallas. En likartad konstruktion finns för studerandekårena.

15.7.7 Närradioråden får tillsynsuppgifter

Närradioråden kommer att ha en god överblick över den lokala verksamheten. Det är lämpligt att använda den resursen för att underlätta tillsynen av närradioverksamheten.

Genom att föra en aktuell sändningsförteckning blir det möjligt för närradioråden att verka för att tillståndshavarna uppfyller villkoren i 5 och 7 §§ närradiolagen (1982:459) och 2 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, dvs att programutgivare är utsedd och att sändande sammanslutning har tillstånd.

Med den ordning jag här föreslår blir det även naturligt att närradioråden övervakar att sändningstiderna hålls samt att tillståndshavarna utnyttjar tilldelad sändningstid. Den lokala kontrollen bör göra att anmälningar till närradionämnden om sådana överträdelser blir mer sällsynta.

Det skall således ankomma på närradioråden att anmäla till närradionämnden de tillståndshavare, som trots närradiorådets påpekande, framhårdar att begå sådana fel som kan medföra återkallelse enligt 13 § 2, 3 och 6 pp närradiolagen.

Däremot finner jag det inte lämpligt att även ge närradioråden viss tillsyn över reklamförbudet, sponsringsförbudet, det s.k. riksförbudet, yttrandefrihetsbrotten eller över att sammanslutningarna uppfyller kraven enligt 4 § närradiolagen. Det är endast tillsyn som avser mer "administrativa övertramp" som är lämplig att låta närradioråden bistå med. De skall inte behöva ägna sig åt mer in-trikat lagtolkning.

15.7.8 Den rättsliga regleringen av närradioråden

De regler, som gäller närradioråden och som dessa främst har att iaktta, kommer att återfinnas dels i närradiolagen, dels i en särskild förordning om närradioråd.

Skyldigheten att inrätta närradioråd kommer att anges i närradiolagen, liksom även reglerna för hur och av vilka närradioråd inrättas. Grunden för närradiorådets rätt att besluta om fördelningen av sändningstid, dvs myndighetsutövning, återfinns liksom tidigare – till uppfyllande av kraven i 11 kap. 6 § 3 st regerings-

formen – i närradiolagen. Vidare kommer principerna för fördelning av sändningstid även fortsättningsvis att finnas i närradiolagen. Dessa regler kan anses innebära ett ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och skall då enligt 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas i lag.

De regler som behöver uppställas för närradiorådets närmare uppbyggnad, uppgifter och handläggning är dock ej av sådan karaktär att de behöver meddelas i lag. I stället bör i likhet med vad som gäller för t.ex. studerandekårerna regeringen utfärda en förordning.

15.7.9 Övergångsregler

När den av mig föreslagna ordningen träder i kraft skall det finnas närradioråd i samtliga sändningsområden. I annat fall förfaller sammanslutningarnas sändningsrätt i området.

Området kommer därmed att likna ett där närradiosändningar tidigare inte har förekommit.

De sammanslutningar som vill sända närradio i området – eller i ett nytt område – söker sändningstillstånd hos närradionämnden. Nämnden beviljar sedan efter sedvanliga kriterier sändningstillstånd. Dessa ger emellertid inte innehavarna någon rätt att sända förrän de har bildat ett närradioråd. När väl ett närradioråd finns, kan sändningarna inledas.

15.8 Närradionämndens tillsyn över närradioråden

Efter det att ett närradioråd registrerats skall det träda i funktion. Det handhar då beslut om fördelning av sändningstid och vidarebefordrar sändningsavgifterna. Närradiorådet utövar myndighetsuppgifter. Av detta följer ett legitimt intresse från statens sida att utöva tillsyn över hur närradioråden fullgör sina uppgifter. Närradionämnden behöver därför, utöver att vara överprövningsmyndighet för rådets tidsfördelningsbeslut, ha viss insyn i rådets verksamhet. Den är särskilt påkallad i två avseenden. Det första gäller att de som sänder närradio faktiskt har fått närradionämndens tillstånd att göra det och att de erlägger sändningsavgift. Det andra gäller rådets faktiska funktion, dels i formell, dels i reell bemärkelse.

★ Sammanslutningarnas innehav av sändningstillstånd

Jag föreslår att närradiorådets sändningsförteckningar skall vara tillgängliga för allmänheten och därmed även för närradionämnden. Där kan nämnden kontrollera vilka sammanslutningar som

faktiskt sänt och att rätt programutgivare antecknats. Den kan även göra stickprovsundersökningar avseende att rätt antal sändningstimmar anmälts och att därmed korrekt sändningstidsavgift betalats. Nämnden kan också få underlag för statistiska bearbetningar av sända timmar i närradion, vilka sammanslutningar som utnyttjar mediet m.m.

★ Närradiorådets faktiska funktion

Närradionämnden måste kunna kontrollera om närradiorådet fungerar i praktiken och kunna se till att det gör det, om det inte skulle fungera.

Närradionämnden skall se till att det i närradiorådet finns det stadgade antalet ledamöter. Uppgifter om ledamöterna skall därför regelbundet lämnas till närradionämnden för att noteras i nämndens register över närradioråd.

Saknas uppgift om ledamöter i ett närradioråd när valperioden är slut, betyder det att ett närradioråd i formell mening inte finns och att därmed förutsättningarna för tillståndshavarna i det aktuella sändningsområdet att sända närradio saknas. Under sådana omständigheter skall nämnden kunna agera genom att se till att det finns ett fungerande närradioråd. Skulle andra missförhållanden eller problem i närradiorådets verksamhet komma i dagen – som att någon ledamot inte iakttar jäv eller att närradiolagens regler allvarligt åsidosätts – skall nämnden kunna inskrida för att råda bot på situationen.

Mitt förslag är att nämnden i båda dessa fall, efter det att kända ledamöter och närradioföreningen tillskrivits för förklaring, skall kunna sammankalla medlemmarna i närradioföreningen samt övriga tillståndshavare till ett möte. Vid detta skall de tidigare ledamöterna av rådet entledigas och nya ledamöter väljas. Om sammanslutningarna inte medverkar till att så sker skall närradionämnden avregistrera rådet.

Närradionämndens beslut att kalla till ett sådant möte och att avregistrera närradiorådet skall kunna överklagas till kammarrätten.

Om ett närradioråd avregistrerats skall det träda i likvidation.

Närradiorådet är definitivt upplöst då skifte ägt rum eller sedan en eventuell konkurs avslutats.

Ett närradioråd skall även träda i likvidation för att upplösas om samtliga sändningsberättigade sammanslutningar enats om detta eller om det inte längre finns någon sändningsberättigad sammanslutning inom sändningsområdet.

Rådsledamöterna har, som tidigare nämnts, på grund av sina myndighetsutövande uppgifter ett ansvar som vid missbruk kan leda till ansvar för t.ex. myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning eller tagande av muta.

15.9 Närradiorådets juridiska ställning

Närradiorådet kommer att vara juridisk person och en ny sorts offentligrättslig organisation.

Närradioråden kommer dock att ha många drag som liknar sådant som brukar karakterisera de statliga myndigheterna. Har närradioråden med mitt förslag tagit steget över till att bli nya statliga myndigheter?

Det är angeläget att skärskåda närradioråden ur den aspekten. Det finns vissa karakteristika som brukar tillskrivas myndigheter. En genomgång av dessa ger följande:

Statligt initiativ? Närradioråden tillkommer på statens initiativ. De följer inte formerna för de privaträttsliga juridiska personerna. Men när de faktiskt konstitueras sker det genom agerande av privaträttsliga organisationer – de sändningsberättigade sammanslutningarna. Sammanslutningarna får därtill ett stort inflytande över närradiorådets faktiska organisation och verksamhetsformer genom att endast vissa ramar kommer att finnas uppställda av riksdagen.

Reglerad i lag eller förordning? Närradiorådets verksamhet kommer att grundas på dels lag – närradiolagen – dels förordning. Detta har inte någon självklar betydelse för deras ställning som privaträttsliga subjekt eller myndigheter. Även många privaträttsliga juridiska personer regleras i lag, däremot regleras en förordning normalt inte ett privaträttsligt subjekt. Så är dock fallet med studerandekåren.

Vem utser aktörerna? Närradiorådets ledamöter utses inte offentligrättsligt utan av tillståndshavarna. Närradioråden får själva avgöra om de vill anställa personal. Deras anställningar kommer inte att omfattas av statliga kollektivavtal.

Myndigheternas ledning brukar utses av regeringen och deras anställda brukar ha statligt reglerade tjänster.

Vem betalar? Närradioråden finansieras inte av staten. Myndigheter brukar ha sin verksamhet baserad på statsanslag, statsbidrag eller särskild, avsatt förmögenhetsmassa (löntagarfonderna). För närradioråden kommer verksamheten i stället att vara direkt självfinansierad utan statliga mellanhänder och utan statligt tvång eller statlig garanti. Det blir en ny form för självförvaltning. Rätten att ta ut avgifter av sammanslutningarna kommer att vara reglerad på ett sätt som liknar studerandekårens.

Statlig tillsyn? Närradionämnden får en tillsynsfunktion i förhållande till närradioråden, och närradiorådets beslut får överprövas av dels närradionämnden, dels kammarrätten. Här överensstämmer närradiorådets förhållande i hög grad med en myndighets. Dock kan Sveriges Advokatsamfunds beslut prövas av högsta domstolen, studerandekårens beslut undanröjas av UHÄ

och de erkända arbetslöshetskassornas beslut prövas av arbetsmarknadsstyrelsen.

★ Sammanfattning

Med ett **funktionellt** betraktelsesätt blir närradioråden mycket lika en myndighet.

Med ett **organisatoriskt** betraktelsesätt fjärrar de sig från myndigheten.

Med ett **finansiellt** betraktelsesätt skiljer de sig helt från myndigheten.

I regeringsformen ges inte någon definition av begreppet myndighet. Tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler innebär inte heller något förtydligande av begreppet myndighet. Däremot har regeringsrätten just genom dessa författningars regler om handlingsoffentlighet haft anledning att pröva myndighetsbegreppet. För myndigheter gäller ju offentlighetsprincipen. Härigenom har de allmänna försäkringskassornas och löntagarfondernas ställning som myndighet fastlagts. Som framgår av en nyligen publicerad doktorsavhandling "Offentlig rätt utanför myndighetsområdet" (Lena Marcusson, Uppsala 1989) kan man ej heller av avgöranden i domstol finna att kriterierna är entydiga när det gäller att bestämma vad som är en myndighet.

Det är således tydligt att det finns ett mellanområde, i vilket vissa myndighetsutövande organ inte anses vara myndigheter, trots att de inte är bildade enligt traditionella former för privaträttsliga organ. Dit hör t.ex. Stockholms fondbörs, Sveriges Advokatsamfund och arbetslöshetskassorna.

Av min genomgång framgår att närradioråden inte självklart kan jämföras med myndigheterna. De hör, enligt min mening, trots att den myndighetsutövande funktionen är renodlad, hemma i den tidigare nämnda gruppen offentlighetsrättsliga organisationer.

Mot den bakgrunden har jag föreslagit att särskilda handläggningsregler skapas för närradioråden, eftersom offentlighetsprincipen och förvaltningslagen inte automatiskt gäller för dem.

15.10 Förslagen i sammanfattning

Jag föreslår att det inrättas ett lokalt offentlighetsrättsligt organ, **närradioråd**, i respektive sändningsområde. Till råden delegeras uppgiften att fatta beslut om sändningstidens fördelning.

Råden utses av tillståndshavarna i de olika sändningsområden och skall bestå av ett begränsat antal personer, Ledamöterna skall representera olika inriktningar i närradioverksamheten.

De grundläggande reglerna för närradiorådets verksamhet återfinns i närradiolagen. Därtill skall komma en förordning, i vilken

vissa frågor preciseras såsom t.ex. vad närradiorådets stadgar skall innehålla. Det lämnas dock viss frihet för de närradioverksamma att ge det egna närradiorådet en lokal utformning.

Rådens främsta uppgift blir att fatta beslut om **fördelning av sändningstid**. Ett sådant beslut är ett **myndighetsbeslut**. Rådet skall vid avgörandet av ärendena följa de i närradiolagen givna normerna för fördelning av sändningstid. Det fordras därtill att rådet följer vissa regler för själva handläggningen. Till dessa regler hör att besluten skall vara skriftliga och bevaras i tre år. För att öka överskådligheten och allmänhetens och närradionämndens insyn skall närradioråden åläggas att föra en sändningsförteckning med bl.a. uppgifter om vilken sammanslutning som sänt vid ett visst tillfälle. Närradiorådets beslut skall givetvis kunna överklagas hos närradionämnden.

Jag föreslår vidare att närradioråden skall ha till uppgift att **förmedla sändningstidsavgifterna**. Med en sådan ordning kan avgifterna debiteras områdesvis. Jag föreslår även att de skall debiteras i **förskott**. Härmed undviks i huvudsak kravrutiner, ränteförluster och uteblivna betalningar. Debiteringen skall gå till så att närradioråden halvårsvis lämnar uppgift till närradionämnden om inbokade sändningstider för nästkommande period. Närradionämnden tillställer sedan närradioråden uppgift om hur stor avgift respektive sammanslutning skall betala, varefter närradiorådet levererar samtliga dessa avgifter samlat. Närradiorådets arbete med avgifterna bör avlasta närradionämnden och därmed kostnaderna för dess verksamhet. Sändningstidsavgifterna bör i motsvarande omfattning kunna sänkas.

Jag föreslår slutligen även att närradioråden skall kunna bistå närradionämnden med vissa **tillsynsuppgifter**. Råden bör vara bättre lämpade att kontrollera att beslutade sändningstider hålls och att det är just tillståndshavaren som utnyttjar tilldelad sändningstid. Den lokala kontrollen bör leda till att anmälningar till närradionämnden för sådana överträdelser blir sällsynta.

16 Närradioföreningarnas sändningsrätt

16.1 Nuläge

Mot bakgrund av att jag i kapitel 15 har redovisat behovet av att en ny lokal beslutsfattare, närradiorådet, inrättas för att möjliggöra decentralisering av besluten om tidsfördelning, är det rimligt att fråga sig vilket utrymme som därmed lämnas för närradioföreningarna. Mina förslag innebär ju bl.a. att en av de betydelsefulla uppgifter (fördelningen av sändningstiden), som de i dag sköter reellt om än ej formellt, i fortsättningen skall handläggas av närradioråden. Det kan därför finnas anledning att här något kort rekapitulera vilka övriga gemensamma angelägenheter som tillståndshavarna ute i landet funnit det ändamålsenligt att överlåta till sin lokala intresseförening och som även i ljuset av mina förslag hör hemma i en frivillig ideell förening.

Redan tidigt under närradios framväxt kom närradioföreningarna att bli mötesplatser för utbyte av idéer och samarbete om vad som är en attraktiv radio för alla på orten. På många orter söker närradioföreningen på olika sätt stimulera det lokala föreningslivet att sända närradio t.ex. genom att arrangera gemensamma utbildningsdagar (5.1.1). Närradioföreningarna har också blivit kontaktlänkar mellan de närradioverksamma runt om i landet bl.a. genom ordförandekonferenserna i Sveriges Närradioförbunds regi.

Bland andra betydelsefulla uppgifter är att å tillståndshavarnas vägnar sluta avtal med upphovsrättsorganisationerna. Så sker i dag i avtalet mellan å ena sidan Sveriges Närradioförbund, till vilket närradioföreningarna som regel är anslutna, och å den andra Föreningen Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM), Svenska Artisters och Musikers Intresseorganisation (SAMI) och Svenska Gruppen av The International Federation of Producers of Phonograms and Videograms (IFPI).

En annan uppgift är att företräda tillståndshavarna gentemot sändarägaren, Televerket Radio, genom att som ofta skett teckna det ekonomiska avtalet för hyra av sändare och sedan fördela kostnaderna mellan de olika tillståndshavarna (5.2.1).

En ytterligare uppgift rör närradiosändningarnas etik, för vilken man inom förbundet utarbetat regler och etablerat en nämnd för deras efterlevnad (kap. 11).

Därutöver har man på flera orter genom närradioföreningens försorg byggt upp gemensamma inspelningsstudior och därmed sänkt kostnaderna för de tillståndshavare, som väljer att använda dessa (6.1).

Jag har också visat hur närradion på en ort i många fall genom sin närradioförening etablerat kontakter med sin kommun, vilka ofta varit ekonomiskt givande för den lokala sändningsverksamheten (6.2).

Sist men inte minst ger närradioföreningarna och förbundet en bas för de närradioverksamma för att rent allmänt hävda sina intressen gentemot statsmakterna.

Även om uppgiften att fördela sändningstiden kommer att övergå till närradioråden kommer således åtskilliga uppgifter fortfarande att hanteras av närradioföreningarna. Bland dessa blir troligtvis att företräda tillståndshavarna gentemot sändarägaren även när televerkets monopol eventuellt avvecklats (kap. 14). Dessutom ser jag nya uppgifter för närradioföreningarna i samband med de förslag jag lägger om närradion i krig och krissituationer (kap. 17). Det är med den utgångspunkten som jag här tar upp frågan om deras sändningsrätt.

Innehållet i närradioföreningarnas programutbud är begränsat genom 11 § närradiolagen. Närradioföreningarnas andel av den fördelade sändningstiden är liten (2,9 % vecka 45 år 1989, tabell 3.6).

Utöver den i förväg beslutade sändningstiden har närradioföreningarna rätt att sända på s.k. öppen tid, dvs. tid som inte i förväg är inbokad av någon sammanslutning. Ca 70 % av närradioföreningarna utnyttjar denna möjlighet. Omfattningen av dessa sändningar var år 1989 sammanlagt 17 922 redovisade timmar (tabell 5.4), vilket motsvarar drygt 7 % av det totala antalet närradiotimmar under året. Det programinnehåll, som toppar dessa sändningar, är "turistinformation" respektive "kommunal information".

Det är uppenbart att de olika närradioföreningarnas benägenhet att göra egna sändningar är olika på olika orter. Ett viktigt villkor är tillgången till den nyss nämnda öppna tiden. Eftersom föreningslivet i stor utsträckning tar semester under sommaren har närradionämnden utvecklat en praxis, som innebär att närradioföreningarna då får sända sommar-/turistradio (3.3). Under sommarhalvåret ökar därmed mängden utnyttjad öppen tid väsentligt (tabell 5.4). Det är uppenbart att det från närradioföreningarnas synpunkt är värdefullt att engagera sig i detta slag av sändningar och i sändningar med kommunal information.

Jag har under utredningsarbetet haft överläggningar med företrädare för ett stort antal föreningar och närradioföreningar.

Uppfattningen om vad och hur mycket närradioföreningarna bör få sända varierar starkt (5.2.2). Uppfattningarna varierar också med ortens storlek. Med en viss förenkling kan man säga att man på de större orterna är kritisk till närradioföreningarnas sändningar, medan man på de mindre orterna ser positivt på dem. Ett skäl till den positiva inställningen, som framförts och som jag instämmer i, är att det är en fördel för närradion som sådan, om det inte är tyst alltför länge på den aktuella frekvensen. Det är också en allmänt omfattad uppfattning att de sk slingorna inte är särskilt stimulerande att lyssna till.

16.2 Gruppmedium – ortmedium

Närradion är en lokal åsiktsradio och det är de olika sändande föreningarnas budskap som skall färga mediet. Jag har i ett tidigare avsnitt (5.1.1) beskrivit närradioverksamhetens framväxt som ett gruppmedium, dvs ett medium i vilket de sändande föreningarna vänder sig till de egna sympatisörerna i sitt aktionsområde. De olika föreningssändningarna har ofta givits namn, som inte bara associerar till den sändande föreningen utan också till platsen varifrån man sänder, t.ex. Radio Rörstrand för filadelfiaförsamlingens sändningar från dess kyrka vid Rörstrandsgatan i Stockholm, Radio Solsta som är samlingsnamnet för all närradio-sändning i Karlstad, Radio Klara dvs. sändningarna från Föreningen alternativ stad m.fl. föreningar i Stockholm och Radio ÖS som beteckning för SSU-sändningarna i Östersund.

Jag har också visat hur närradion på de mindre orterna utvecklats i riktning mot ett ortmedium, en åsiktsradio som också för ortens talan. Sommar/turistradion är ju utpräglad ortpropaganda, vare sig den bedrivs i närradioföreningens regi eller av andra sändningsberättigade sammanslutningar ensamma eller i samverkan (3.6, 5.2.2).

Jag vill således mot denna bakgrund inte konstruera en motsättning mellan närradions funktion som grupp- och ortmedium. Närradion drivs av föreningarna på orten, varför det är naturligt att de i sina sändningar identifierar såväl sin förenings-/åsiktsstillhörighet som den ort de verkar inom.

Det är emellertid uppenbart att närradioföreningarna på en del platser har kommit att dominera verksamheten på ett sätt, som inte har varit avsikten och att de t.o.m. utvecklat verksamheten så att den mer har antagit karaktären av en allmän, lokal radio. Det mest uppmärksammade fallet har varit närradioföreningen i Vagnhärad. Men det är tydligt att man också på andra håll har gjort en synnerligen vidlyftig tolkning av bestämmelsen "sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndsinnehavarna på orten" (11 § 2 p närradiolagen) (4.2).

16.3 Överväganden

Närradion skall enligt min mening bevaras som en föreningsradio. Närradioföreningarna är i detta sammanhang hybrider: ideella föreningar som har bildats för att driva gemensamma närradiointressen och inte för något annat ändamål. Den sändningsrätt, som har tilldelats dem, har därför begränsats. Mitt uppdrag är att bedöma om begränsningen av sändningsrätten fortfarande skall kvarstå eller om en förändring i den ena eller andra riktningen är befogad.

16.3.1 Egentliga föreningar har företräde

Min utgångspunkt är att de egentliga föreningarna alltid skall ha företrädesrätt vid fördelning av sändningstiden. Den tid, som kan bli aktuell för närradioföreningarna, blir därmed i huvudsak den tid på dygnet, då det inte finns några andra sändningar och inte heller några önskemål om sändningstid från föreningarna. Detta kan också uttryckas så att på en ort, där föreningslivet självt förmår utnyttja det tillgängliga sändningsutrymmet, där finns det föga tidsmässigt utrymme för närradioföreningen att sända. Detta gäller naturligtvis i huvudsak i de större kommunerna. På en del mindre orter finns det mycket tid, som föreningarna inte utnyttjar.

Närradiosändningarna på de olika orterna färgas av de sändande föreningarna och därmed ortens föreningsliv. I vissa delar av landet har närradion t.ex. en mer religiös prägel än i andra, vilket är naturligt med tanke på att närradion är ett lokalt föreningsmedium.

Skillnader i omfattning av olika tillståndshavares sändningar är emellertid också en fråga om dels utrymme på den aktuella frekvensen dels föreningarnas resurser. I Stockholm är det märkbart hur SAF och arbetarrörelsen ("Radio Fotfolket") bemödar sig om att få så mycket sammanhängande utrymme som möjligt på de olika frekvenserna. I Göteborg har SAF kommit att dominera den ena frekvensen (103.1 MHz) så att den för radiolyssnande göteborgare är liktydig med SAF-radion. På flera mindre närradioorter är det tydligt att ett stort utbud från en politisk förening motiverat andra politiska föreningar att söka balansera genom att begära motsvarande mycket sändningstid.

Det förhållandet att olika sammanslutningar har olika intresse för och resurser att sända mycket närradio motiverar inte enligt min mening att närradioföreningarna ges sändningsrätt. Som jag ser det, är närradioföreningens uppgift i detta sammanhang att verka för att närradion på orten blir så allsidig som möjligt, inte genom att med egna sändningar begränsa politiska eller religiösa

sammanslutningars sändningsutrymme utan genom att på olika sätt söka stimulera fler föreningar på orten att utnyttja mediet. Närradioföreningen bör avhålla sig från att konkurrera med övriga tillståndshavare om sändningstiden.

16.3.2 Slingor

Det råder som jag påpekat ovan på sina håll en synnerligen vidlyftig tolkning av lagens bestämning av vad närradioföreningen får sända. I närradions början sändes en s.k. slinga som upprepades om och om igen och som innehöll uppgifter om att det sänds närradio på frekvensen i fråga. Slingor av detta slag var befriade från sändningstidsavgift. Det var vanligt att man piffade upp slingan med musiksnuttar, dock inte hela musikstycken eftersom man ville komma undan med lägre licensavgifter. På många orter har slingan numera utvecklats till att mer likna ett musikprogram, eftersom man genom att friköpa orten gentemot upphovsmannorganisationerna kan spela en obegränsad mängd musik.

På sina håll har slingan även kommit att innehålla mer aktiv PR för närradion i form av att utöver programupplysningar också olika sändningsberättigade föreningar presenteras mellan musikinslagen. Det synes vara ett rimligt sätt att fylla ut den tid som annars skulle vara tyst på grund av att ingen förening har tagit sändningstiden i anspråk.

Jag anser att tillståndshavarna själva bör få avgöra om man, i den utsträckning man i de olika sändningsområdena har oinbokad sändningstid, vill byta ut televerkets identifikationspip med ett mer njutbart sändningsinnehåll i form av musik och närradio-PR. Det naturliga är väl att föreningarna uppdrar åt den lokala närradioföreningen att liksom idag sända slingorna. En konsekvens av en sådan ordning blir att beskrivningen av närradioföreningarnas informationsprogram som i dag återfinns i 11 § p 1 närradiolagen bör förändras. Sådana program bör utgöras av informationslingor i betydelsen sändningar av förinspelat material som får innehålla uppgifter om programinnehåll och programtider och andra upplysningar om närradioverksamheten på orten samt musik som till sin omfattning inte överstiger hälften av slingans sändningstid. Slingan får sändas på tider som inte har bokats in av någon tillståndshavare.

Den förinspelade informationsslingans längd får inte överstiga en timme och den får således upprepas om sändningstiden överstiger en timme. Denna tidsmässiga begränsning motiveras av att slingan därmed har bästa förutsättningar för att inte utvecklas till ett regelrätt program med allt vad det innebär bl.a. avseende sändningstidsavgift. Självfallet får – och bör – slingans innehåll förändras när så är påkallat, t.ex. när den information den ger blir föråldrad. Byte av slinga får dock ske högst en gång per dygn.

Med dessa restriktioner bör informationsslingorna anses falla utanför den egentlig programverksamheten. Därför är det naturligt att de är befriade från sändningstidsavgift.

16.3.3 Provsändningar

En viss del av den öppna tiden har av närradioföreningarna utnyttjats för provsändningar, dvs. för att ge utrymme för föreningar som inte själva har sändningstillstånd men som gärna vill pröva på mediet. Enligt min mening bör emellertid inte sådana provsändningar ske på närradioföreningens sändningstid och under dess programansvar. En förening, som vill pröva på mediet, bör själv söka sändningstillstånd hos närradionämnden. Nämnden bör kunna medge även tidsbegränsade tillstånd om tre månader. En förening som har fått ett sådant tillstånd skall inte behöva göra stora ekonomiska åtaganden. Den provsändande sammanslutningens ställning blir samtidigt svagare gentemot övriga tillståndshavare, då denne får göra provsändningarna på tider, som annars är lediga eller som ställs till förfogande med övriga tillståndshavares goda minne. En viss minimitid skall dock garanteras sammanslutningen av närradionämnden och ingå som en del i nämndens beslut om tillfälligt sändningstillstånd för att sedan verkställas av närradiorådet.

För att inte föreningar skall missbruka detta något mindre kostnadskrävande sätt att delta i sändningsområdets närradioverksamhet genom att mer eller mindre regelbundet utnyttja möjligheten till provsändningar i stället för att ansöka om reguljärt tillstånd, bör de tidsbegränsade tillstånden inte annat än i undantagsfall kunna meddelas för en och samma förening mer än en gång.

Närradioföreningen kan, när ledig tid finns, informera och motivera "nya" föreningar att söka tillfällig sändningstid hos närradionämnden för provsändningar under eget programansvar. Uppmaningar till föreningar att göra provsändningar kan mycket väl finnas i informationsslingan.

16.3.4 Kommunal information

Som jag redan nämnt används den öppna tiden på många håll för sändningar av kommunal information. Detta sker på närradioföreningarnas sändningstid bl.a. mot bakgrund av att riksdagen genom att inte tillåta kommunerna egen sändningsrätt velat undvika att närradion blir ett språkrör för myndigheter. Enligt min mening är det viktigt att denna möjlighet att sända kommunal information i begränsad omfattning bevaras.

16.3.5 Evenemangssändningar

S.k. evenemangssändningar i närradioföreningarnas regi har, som jag tidigare nämnt, ofta givits vidlyftiga tolkningar. Närradionämndens generella medgivande för sommar-/turistsändningar har bidragit till den utvecklingen. Det ligger naturligtvis ett värde i att närradion på orten kan bevaka vissa händelser av gemensamt intresse såsom turistaktiviteter, kommunfullmäktigesammanträden, valdagar, beredskapsövningar, större sportevenemang. Jag inser också att närradioföreningen på orten i många fall är den naturlige programansvarige för sådana sändningar. Men det betyder självfallet inte att inte andra tillståndshavare också kan finna det förenligt med sin föreningsverksamhet att göra närradiosändningar vid dylika tillfällen.

Jag finner det angeläget att betona detta, eftersom jag i min tidigare genomgång funnit att närradioföreningarna på många orter haft en tendens att betrakta samtliga dessa typer av sändningar som sin speciella nisch (kap. 5). Jag menar att det bör vara lika naturligt att turistradio drivs av vanliga tillståndshavare ensamma eller i samverkan, att valdagar bevakas av de politiska partierna, sportevenemang av idrottsföreningar osv.

16.4 Förslag

Min samlade uppfattning om närradioföreningarna som tillståndshavare är att de å ena sidan skiljer sig från övriga tillståndshavare eftersom de inte företräder någon ideologi eller åsiktsinriktning inom t.ex. det religiösa, politiska, fackliga eller kulturella området. Närradioföreningarnas sändningsrätt kan därför inte motiveras med behovet att ge vidgad spridning åt ideologiska budskap. Deras sändningar bör därför utgöra en begränsad del av det samlade närradioutbudet. Närradioföreningarna liknar å andra sidan övriga tillståndshavare genom att vara en lokal, ideell förening med samma behov som andra att nå ut till sina medlemmar och sympatisörer med olika meddelanden och information. Hit vill jag också räkna t.ex. uppgifter om lokala evenemang och sådan information som kommunerna via närradioföreningarna finner angeläget att sprida genom närradion.

- ★ Närradioföreningarnas programutbud skall inte detaljregleras

Det är av flera skäl angeläget och motiverat att närradioföreningarna har sändningsrätt, bl.a. för viss kommunal information och föreningsmeddelanden till tillståndshavarna. Men de begränsningar, som ges i 11 § närradiolagen, förefaller i dag och i framtiden

föga ändamålsenliga. Jag tänker t ex på närradionämndens medgivande för sommar-/turistradio som har utvecklats på många håll och som fyller viktiga behov på dessa orter. Redan i förarbetena till den nuvarande lagstiftningen framfördes dessutom kritik mot att begränsa närradioföreningarnas sändningsrätt på detta sätt. Mot bakgrund av den utveckling jag har kunnat kartlägga, finner jag det inte längre befogat att upprätthålla en sådan begränsning. Min slutsats är att närradioföreningarnas sändningar inte bör regleras på detta sätt.

★ Informationsslingorna definieras

Informationsslingor får enligt min mening sändas på tider, som inte bokats in av någon tillståndshavare, i den omfattning som tillståndshavarna i de olika sändningsområdena finner lämplig. Slingorna sänds i dag på närradioföreningarnas sändningstillstånd och jag har ingen invändning mot den ordningen. Emellertid har jag på en del håll noterat en viss osäkerhet om vad en slinga kan innehålla.

Jag föreslår därför att 11 § närradiolagen utgår och ersätts med en särskild paragraf 11a § närradiolagen som handlar om informationsslingor. Där skall föreskrivas att närradioföreningen får sända informationsslinga under tid som inte omfattas av beslut om sändningstid. Informationsslingan är ett program som utgörs av förinspelat material som får innehålla uppgifter om programinnehåll och programtider och andra upplysningar om närradioverksamheten på orten samt musik som till sin omfattning inte överstiger hälften av slingans sändningstid. Sådan informationsslingas längd får inte överstiga en timmes speltid. Endast en slinga får vara i bruk åt gången. Den får vid behov upprepas flera gånger under ett dygn. Vid byte av slingor får under samma dygn två slingor förekomma; först den gamla, sedan den nya. Informationsslingorna skall liksom i dag vara befriade från sändningstidsavgift, vilket skall framgå av förordningen om avgifter i ärenden om närradio.

★ Närradionämnden skall kunna medge tidsbegränsade tillstånd

Jag är medveten om att ett lagutrymme (11 § p 4 närradiolagen), som möjliggör för ännu inte tillståndshavande sammanslutningar att göra provsändningar, därmed försvinner. Möjligheter till provsändningar bör i framtiden erbjudas genom att tidsbegränsat sändningstillstånd kan medges av närradionämnden. De provsändningar, som därigenom kommer till stånd, sker då på den aktuella

sammanslutningens eget programansvar. Detta är en fördel sett i etiskt och yttrandefrihetsrättsligt sammanhang.

Jag föreslår att närradionämnden får medge tillstånd till provsändningar. Tillstånden skall gälla för en period av tre månader och skall innehålla en garanti om sändningstid på dagtid om minst två timmar under tre månadersperioden. Med dagtid menar jag mellan kl. 08.00 och 20.00. Detta skall framgå av ett tillägg i 3 respektive 8 §§ närradiolagen.

★ Förtursregler vid fördelning av sändningstid

För närradioföreningarnas sändningar, och hit räknar jag inte de s.k. informationsslingorna, bör inte gälla andra villkor än för övriga tillståndshavare. Närradioföreningarna söker sändningstid liksom övriga tillståndshavare hos närradioråden. Närradioföreningarnas särskilda möjligheter i dag att utnyttja s k öppen tid, dvs. att sända på ej schemalagd tid, försvinner därmed. Dock bör närradioföreningarna, som jag redan framfört, inte konkurrera om sändningstiden med de egentliga sändningssberättigade sammanslutningarna. Jag föreslår att det i 8 § närradiolagen skrivs in en begränsning som innebär att de egentliga sändningsberättigade föreningarna alltid ges förtur framför närradioföreningarna vid fördelning av sändningstid.

17 Närradions användning för varning och information samt i krig och vid omedelbar krigsfara

17.1 Uppdraget

Vid allvarliga fredsolyckor utgör ljudradio och television grunden för varningssystemet. Systemet för viktigt meddelande till allmänheten (VMA, 10.2) syftar till att nå så stor del av befolkningen som möjligt. Varningsmeddelande sänds därför vid behov över samtliga Sveriges Radio-koncernens kanaler. Det kan dock ses som en brist att närradions lyssnare – men också de som tittar på satellitkanalerna eller lokala egensändningar i TV – inte nås av samma varning. Flera studier och utredningar har, som refererats i kap. 10, belyst frågan om hur närradions resurser skulle kunna användas vid allvarliga fredsolyckor samt för varning och information under beredskap och i krig. Det kan enligt dessa studier finnas behov av att utveckla det ljudradiobaserade systemet för varning och information till allmänheten ytterligare, till att bl.a. omfatta sändningar över närradion. Ett problem som också tas upp i studierna är hur de människor skall kunna nås, som då meddelandet sänds varken hör på radio eller ser på TV. Detta problem är dock mindre på orter med utomhusvarningssystem med VMA-signal, som kan göra människor uppmärksamma på faran. Signalen uppmanar bl.a. till att lyssna på radio.

Under beredskap och i krig blir situationen en annan. Möjligheterna att få varning och relevant information blir då av primär betydelse för människors överlevnad och försörjning. Varnings- och informationsverksamhet är därför ett prioriterat totalförsvars- och samhällsintresse.

SR:s beredskap för krig har behandlats i kap. 10. Sammanfattningsvis koncentreras verksamheten till de rikstäckande ljudradio-kanalerna P1, P3 respektive TV:s kanal 1, där inslagen av nyhets- och informationsförmedling förstärks kraftigt. På regional nivå har genom lokalradions utbyggnad skapats förutsättningar för en i huvudsak länstäckande kanal för varning och information. Speciellt i mer akuta skeden kan det dock vara värdefullt med en ned-

brytning i mindre sändarområden, exempelvis med kommuntäckning.

Jag skall enligt direktiven behandla frågorna om rätten att sända närradio i krig och vid krigsfara, om behovet av att använda sändarutrustningen för andra ändamål samt om sändningar över närradion av varnings- och andra viktiga meddelanden till befolkningen vid fredsolyckor, under beredskap och i krig.

Jag har också fått i uppdrag att belysa konsekvenserna av televerkets förslag att avveckla verkets ensamrätt till innehav av närradiosändare. Denna fråga har behandlats och redovisats i kap. 14. Huvudmannaskapets betydelse för möjligheterna att använda närradioresurserna i krig kommer dock att beröras här.

I mitt uppdrag ingår att bedöma önskvärdheten av att kunna sända varning och information i ljudradio över mindre områden än för närvarande samt vad som i så fall skall krävas i fråga om bl.a. täckningsområden, uthållighet, skydd och programförbindelser. Vidare bör behandlas vilka kompletteringar som behövs om närradiosändarna skall kunna användas för sådana sändningar och kostnaderna för dessa. Den tekniska och organisatoriska samordningen med övriga rundradiosändningar bör enligt direktiven också bedömas.

17.2 Överväganden

17.2.1 Närradiosändarnas användning i fred

Syftet med varning och information måste vara att i möjligaste mån skydda mot, begränsa och förebygga skador på liv och egendom. Behoven av och möjligheterna till att varna och informera varierar självfallet med situationen.

★ Befolkningens behov av varning

Enligt studier som har gjorts av SPF har allmänheten under fred en relativt låg riskmedvetenhet och låg beredskap för att motta och förstå varningsmeddelanden. Av naturliga skäl förväntar sig inte människor att de skall drabbas av större olyckor och söker därför inte heller aktivt efter risk- och varningsinformation. Detta skapar svårigheter att snabbt uppmärksamma berörda människor på faran och att nå ut med vägledande information. Möjligheten att nå ut med ett varningsmeddelande är dock betydligt större i områden med utomhusvarning med VMA-signal, som bl.a. uppmanar till att lyssna på radio.

Radion har en central roll i samhällets varningssystem vid fredsolyckor. Som redovisats i kap. 10 har systemet för sändning av viktigt meddelande till allmänheten (VMA) sedan ett tiotal år

tillbaka tillämpats av programföretagen inom SR. Grundtanken med systemet är att de berörda människorna snabbt skall få relevant information så att skador på liv och egendom kan undvikas eller i vart fall begränsas. För att så många som möjligt i det berörda området skall kunna nås bör varningsmeddelande vid allvarliga olyckor därför gå ut över samtliga tillgängliga kanaler i radio och TV. Det är enligt min mening naturligt att även närradions lyssnare får samma varning. Lokalradion är med sin regionalisering och sina resurser särskilt lämpad för den uppföljande information som kan behövas. Vid behov skall hänvisning till lokalradion ske från andra etermedier.

Lika nödvändigt som att informationen når ut är det att den når ut snabbt och är korrekt. För att kunna ta emot ett varningsmeddelande från en räddningsansvarig och sedan utan tidsspillan omformulera detsamma till ett varningsmeddelande som kan sändas ut till allmänheten krävs en fast och övad organisation. Studier har visat att detta samspel mellan räddningsansvariga och programansvariga även i dagsläget har vissa brister (10.2) och att de rutiner som används ständigt behöver förbättras och övas för att få en bra effekt.

Närradion och dess organisation i de olika sändarområdena bygger på frivilliga krafter. Många deltar i sändningarna, och radiovanan varierar stort. Det förefaller därför svårt att föra över de rutiner som finns inom SR-koncernen på närradion. Informationskedjan skulle, om samtliga 150 närradioorter skulle vara direkta mottagare av myndighetsmeddelanden, bli betydligt mer omfattande och medföra risker för missuppfattningar, oklarheter i den information som sänds etc. Ett sådant system skulle bli komplicerat och medföra orimliga krav på övningar över hela larmkedjan.

Det är enligt min mening nödvändigt att skapa ett enkelt och enhetligt system där samma varningsinformation vid behov kan gå ut över alla tillgängliga radiostationer. I händelse av allvarlig fredsolycka anser jag därför att de varningsmeddelanden som går ut över riks- eller lokalradion automatiskt skall gå ut även över närradiosändarna i området. Praktiskt kan detta ske genom att närradiosändarna förses med mottagare för RDS (10.4), som aktiveras när riks- eller lokalradion sänder ett varningsmeddelande. VMA kommer då att gå ut också i närradion och bryta där pågående sändning.

Allvarliga fredsolyckor är exceptionella händelser. De störningar i den normala programverksamheten som sändandet av varningsmeddelande efter en sådan händelse kan innebära måste anses vara marginella jämfört med intresset av att kunna varna och informera allmänheten. Det medför inte heller några stora olägenheter om varningsmeddelande eller information går ut över större områden än de som primärt berörs av riskerna.

★ Ansvarsfrågor

En närradiosändande sammanslutnings programutgivare svarar enligt lagen om ansvarighet för närradio endast för radioprogram som sänds av sammanslutningen. Om sändningen bryts för sändning av lokalradios program, svarar lokalradion för det som vidare sänds från den. Motsvarande gäller för meddelande som vidare sänds från något annat av bolagen inom SR-koncernen.

17.2.2 Närradiosändarnas användning under beredskap och i krig

★ Befolkningens behov av varning och information

Under krigsförhållanden kommer de grundläggande förutsättningarna att vara väsentligt annorlunda än i fred. Riskerna och riskmedvetandet kommer att ligga på en helt annan nivå. Efterfrågan på varning och information, liksom samhällets behov av att informera allmänheten, kommer troligen att öka lavinartat. För den enskilde uppstår problem med att få en överblick över händelserna, att göra ett informationsurval och att få veta var viktig information kan fås.

Samhället krigsorganiseras med en nivåskiktad ledningsstruktur, där särskilda informationsorgan inrättas på olika nivåer. Varning och information till allmänheten blir en viktig del av ledningssystemet. Problemet kan i krigsskedet snarare bli att samordna och prioritera informationsflödet än att uppmärksamma allmänheten på faran.

Principerna för varning och information bör under beredskap och i krig så långt som möjligt vara likartade dem som gäller i fred. Detta har uppenbara fördelar både administrativt och praktiskt. Under lugnare skeden vid ett beredskapsläge, eller inom landsändar som endast i begränsad grad blir utsatta för stridshandlingar, bör förutsättningar finnas för att tillämpa fredstida principer för såväl varning och information som programverksamhet. Liksom i fred bör i sådana lägen lokalradion utgöra huvudkanalen i varningssystemet.

Underlaget för varningen kommer i första hand att vara tillgänglig på kommunal ledningsnivå. Förutom tidsfördröjningen och sårbarheten som kan finnas i förbindelserna mellan kommunal ledningsnivå och lokalradion, kan informationsmängden under intensiva skeden överstiga vad som kan hanteras i lokalradion. Det skulle också kunna skapa förvirring och missförstånd hos lyssnarna om all akut varning och information från länets kommuner förmedlades via lokalradion. I sådana skeden krävs en selektering och en geografisk nedbrytning och decentralisering av

informationen. Det säger sig självt att allmänhetens intresse, under krigsskeden med omfattande stridshandling såsom flyangrepp, markstrider, kemiska stridsmedel eller radioaktivitet, i första hand kommer att koncentreras till varning och information kring den akuta situationen i det egna området.

Utöver akut varning och information kommer under krigsskeden stora behov av lokal information till allmänheten om kommunala förhållanden i övrigt att uppstå. Det kan gälla skyddsrumstillgång, utdelning av andningsskydd, utrymning och försörjning av el, vatten och livsmedel, liksom omsorgsverksamhet som barnomsorg, skola, sjukvård etc. Det finns således ett omfattande behov av varning och information på kommunal nivå som av praktiska skäl bör avgränsas till det aktuella området. En lösning vore att utnyttja närradiosändarna, för att kunna lämna geografiskt avgränsad varning och information till berörd befolkning.

I lugnare skeden bör lokalradion således vara huvudkanalen för varning och information med möjligheter att, liksom i fred, kunna avbryta närradions sändningar med VMA-meddelanden. Under mer informations- och varningsintensiva perioder kan lyssnarna hänvisas till respektive närradiofrekvens. I sådana skeden kan närradion således sända varning och information med kommunal anknytning, men också vidaresända viktiga nyheter och myndighetsmeddelanden från lokal- och riksradien. En kommunalt avgränsad sändning i närradion möjliggör också att varning och information sänds på de större minoritetsspråk som finns inom kommunen.

★ Lokala programgrupper

Vid krigsorganisering av SR-bolagen planeras en samgruppering av SR:s enheter med de berörda totalförsvarsmyndigheterna. På länsnivå finns lokalradiostationerna ur vilka en kontaktgrupp avdelas för att samgrupperas med länsstyrelsen/fostaben. Lokalradiochefen svarar för programverksamheten inom området och leder densamma i samarbete med berörda regionala och lokala myndigheter. På kommunal nivå kan samverkan ske via lokala redaktioner för sändning över lokalradion.

Av de skäl som redovisats tidigare finns behov av att under beredskap och i krig kunna sända varning och information över närradiosändarna. En stor del av den lokala informationen finns hos ledningen på kommunal nivå. Ett direkt samarbete mellan kommunledningen och ett sändarorgan, som kunde sända över närradiosändarna, är en lösning. En lokal beredskapsorganisation kan tillskapas. Lokalradiochefen i respektive län bör vara beredskapsansvarig för organisationen, som bör ingå i gemensamma övningar med lokalradion, länsstyrelsen och kommunerna.

Mitt förslag är således att en lokal programgrupp etableras i varje kommun där närradiosändare finns. Det är av samordnings-skäl lämpligt att SR via lokalradion ansvarar för beredskapsplane-ring vad gäller programgrupperna samt för att dessa håller erforderlig beredskap. SR:s skyldigheter i detta avseende bör klargöras genom avtal med staten.

I de lokala programgrupperna bör den kunskap och erfarenhet av radioverksamhet och lokala förhållanden som finns inom närradion tas tillvara. Under förutsättning att mitt förslag om att in-rätta närradioråd antas, bör det eller de närradioråd som finns inom kommunen, föreslå de personer som skall placeras i program-gruppen. De för verksamheten lämpliga personerna skall krigsplaceras på sedvanligt sätt med placering i den lokala programgrup-pen.

Denna modell överensstämmer i långa stycken med den som SPF tidigare har redovisat (10.8).

★ Programgruppernas uppgifter

Under beredskap och i krig blir programgruppen ansvarig för sändning av varning och information över närradiosändare i kom-munen. Detta förutsätter ett nära samarbete och eventuellt samlo-kalisering med den kommunala ledningen. Även förbindelser med lokalradion krävs. En direkt programförbindelse till närradiosän-daren bör etableras.

För varning och information i samband med kärnladdningsex-plosion, luftanfall, anfall med eller utsläpp av kemiska eller andra för allmänheten farliga ämnen eller andra liknande händelser, då fara för skador på liv eller egendom finns, bör programgruppen kunna bryta pågående närradiosändning för VMA-sändning. Sam-ma resonemang som ovan förts beträffande brytning för sändning av VMA-meddelande från lokalradion i fredstid kan här föras.

I mer akuta krigsskeden ökar behoven av lokal varning, infor-mation och nyheter. I dessa skeden bör programgruppen ha en mer vidsträckt rätt att sända. Mitt förslag är att programgruppens önskemål om sändningstid i dessa lägen prioriteras. I områden som riskerar stridshandlingar i form av flygangrepp eller mark-strider, och kanske också utsätts för sabotage, elavbrott, utrym-nings och liknande, kan det vara svårt att upprätthålla normal pro-gramverksamhet i bl.a. närradion. Många av de verksamma kom-mer att vara inkallade till militärtjänst, andra kommer med hän-syn till läget inte att kunna sända som vanligt. Det kan också fö-religga risker för att närradion används för desinformation, fient-lig propaganda eller liknande verksamhet. Det kan uppstå pro-blem med att kontrollera att sådan verksamhet inte pågår, exem-pelvis vid sändningar på främmande språk men även i övrigt. Om närradion skall användas för varning och information vore det

också olyckligt om närradion under kritiska skeden tidvis skulle vara tyst. Dessa olägenheter kan minskas genom att i närradion verksamma personer krigsplaceras för att sända varning och information och även vidareända lokal- och riksradios program under perioder utan lokal information eller närradiosändning. Man skulle härigenom också kunna tillgodose det behov av mer övergripande information, nyheter, myndighetsmeddelanden m.m. från riks- och länsnivå, som finns ur individens synvinkel vid sidan av behovet av lokal varning och information.

I vissa skeden kan det således för att kunna förse den berörda allmänheten med relevant information vara nödvändigt att överta sändningsberättigad sammanslutnings tid. Av samma anledning samt för att förhindra att det tidvis blir tyst i närradion, kan vidareändning av lokalradios program över närradiosändaren bli aktuell. Programgruppen får därför om den bedömer det vara nödvändigt överta sammanslutnings sändningstid och även vidareända lokal- och riksradios program.

★ Ansvarsfrågor

Den lokala programgruppen skall utse en programutgivare med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott. För programutgivaren, som ansvarar för programgruppens sändningar, gäller i tillämpliga delar lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Om programgruppen missbrukar sin rätt att sända bör detta kunna anmälas till närradionämnden för prövning. Om nämnden finner att programgruppen uppenbart missbrukat sin rätt att överta sändningstid bör nämnden kunna besluta om skadestånd till den sammanslutning vars tid tagits i anspråk. Detta skall kunna ske endast i klara missbruksfall. I mindre allvarliga fall bör nämnden kunna meddela varning.

★ Huvudmannaskapet för närradiosändarna

För närvarande innehar televerket de sändare som används för rundradiosändningar. Detta gäller både för de sändare som används för Sveriges Radios programbolags sändningar och de som används för närradion. Televerket skall enligt avtal med Sveriges Radio AB (SR) tillhandahålla sändare för SR-bolagens sändningar.

Närradio får i dag enligt närradiolagen (1982:459) endast sändas över radiosändare som televerket ställer till förfogande. När närradionämnden har meddelat tillstånd att sända närradio upplåter televerket en rätt att sända över televerkets sändare genom avtal. Något tillstånd att använda radiosändare enligt kungörelsen

om radiosändare meddelar televerket därför inte till tillståndshavarna.

Jag har i enlighet med televerkets förslag till regeringen föreslagit att verkets ensamrätt till innehav av närradiosändare avskaffas (kap. 14).

För sändare kan av naturliga skäl inte gälla någon helt fri etableringsrätt. Dels är det tillgängliga frekvensutrymmet begränsat, dels krävs det att en sändare uppfyller vissa tekniska krav för att kunna fungera på ett godtagbart sätt. De tekniska kraven stiger om man skall ta hänsyn till vad som krävs av beredskapsskäl.

I remissvaren på televerkets skrivelse med förslag om avskaffande av monopolen framfördes bl.a. en del negativa konsekvenser som ett avskaffande av monopolen kunde få. Farhågorna var bl.a. att avskaffandet av monopolen i realiteten skulle medföra ökade kostnader för närradioföreningarna och framför allt att en eventuell användning av sändarna i kriser och krig avsevärt skulle kunna försvåras. Ett splittrat ägande skulle medföra att ett varningssystem tappas i enkelhet, tydlighet och säkerhet. Farhågorna är inte obefogade. Om monopolen avskaffas bör därför de tekniska och andra krav som måste ställas på sändarutrustning och innehavare fastställas. Detta är inte minst nödvändigt för att de som vill ha en egen sändare skall kunna överblicka de ekonomiska och personella resurser som krävs för detta.

★ Tekniska och andra krav på närradiosändare

Enligt kungörelsen (1967:446) om radiosändare meddelar televerket tillstånd att inneha och använda radiosändare för annan än statlig myndighet. Om televerkets monopol på närradiosändare tas bort, kan tillstånd enligt kungörelsen ges till innehav av närradiosändare.

För tillstånd bör krävas att närradiosändaren respektive innehavaren av anläggningen uppfyller vissa grundkrav gällande störnings- och driftssäkerhet, sändarstyrka, underhålls- och reparationsberedskap etc. Vidare bör speciella krav kunna ställas om så erfordras av varnings- och beredskapsskäl. Det bör exempelvis krävas att sändaren kan användas för automatisk sändning av lokalradions varningsmeddelanden. Tillståndshavaren bör vidare vara behjälplig vid installerandet av de programförbindelser som kan krävas av beredskapsskäl. Vilka krav som skall ställas på sändare och sändarinnehavare liksom föreskrifter om placering, frekvensanvändning etc. bör fastslås av tillståndsgivaren, f.n. televerket efter samråd med berörda beredskapsmyndigheter.

17.3 Förslag

17.3.1 Varning och information vid fredsolyckor

Vid en allvarlig fredsolycka bör utgångspunkten vara att kunna nå så många som möjligt med varning och information. Jag föreslår därför att lokal- och riksradios sändningar av VMA utan fördröjning och med automatik skall gå ut över närradiosändarna.

VMA-sändningarna skall enligt mitt förslag kunna bryta pågående närradiosändning. För detta bör ovan redovisade RDS-teknik kunna användas (10.4). Lokal- respektive riksradiation ansvarar för de program som på detta sätt vidaresänds.

17.3.2 Varning och information under beredskap och i krig

Under beredskap och i krig finns samma behov som i fred av att i akuta situationer kunna varna och informera den berörda befolkningen. Vid exempelvis flygangrepp, markstrider, kemiska stridsmedel eller radioaktivitet bör därför den VMA-sändning som går ut över lokalradion, med utnyttjande av samma system som vid fredsolyckor, automatiskt gå ut över aktuella närradiosändare.

★ Lokala programgrupper

Under beredskap och i krig kommer behovet av nyheter, information och varning att öka kraftigt. Under intensiva skeden kommer informationsmängden troligen att överstiga vad som kan hanteras via lokalradion. Förvirring och missförstånd skulle också kunna uppstå hos lyssnarna om all varning och information från länets kommuner förmedlades via lokalradion. Starka skäl finns därför att utnyttja närradiosändarna för att snabbt och säkert kunna lämna geografiskt avgränsad varning och information till berörd befolkning. En stor del av den aktuella informationen kommer att finnas på lokal ledningsnivå. En lokal sändarorganisation med ett nära samarbete och en eventuell samlokalisering med kommunledningen bör inrättas, för att skapa snabba och effektiva informationsvägar.

Jag föreslår att lokala programgrupper bildas, som kan ingå i SR:s beredskapsorganisation på lokal, kommunal nivå.

Den kunskap beträffande radiosändning och lokala förhållanden som finns hos de närradioverksamma bör tillvaratas. Därför bör de personer som skall ingå i programgruppen föreslås av närradioråden. Personerna skall krigsplaceras.

Programgruppen skall, under lokalradiochefen och i samarbete med berörda myndigheter, svara för programgruppens sändning av varning och information över närradiosändare i kommunen

under beredskap och i krig. Programgruppen skall ha rätt att bryta pågående närradiossändning för akuta varningsmeddelanden. Programgruppen skall också kunna överta sändningsberättigad sammanslutnings tid för egna sändningar eller för sändande av lokalradions program, om gruppen finner det nödvändigt för att relevant varning och information snabbt skall nå ut till kommunbefolkningen.

Om programgruppen missbrukar sin sändningsrätt skall närradionämnden kunna meddela varning. I uppenbara fall av missbruk av rätten att överta sändningstid, skall skadestånd kunna utgå till den sammanslutning vars tid tagits i anspråk.

17.3.3 Kostnader

De tekniska och andra krav som måste ställas kan avsevärt fördyra en sändningsutrustning och medför även att någon form av kontroll måste till.

Jag anser det naturligt att den som äger en sändare svarar för att de grundläggande krav som måste ställas uppfylls. Den eventuella utrustning som kan krävas för att anpassa närradiosändarna för beredskapsändamål bör bekostas av staten via de beredskapsansvariga myndigheterna.

Som tidigare har nämnts (10.8) har räddningsverket (SRV) avsatt vissa medel bl.a. för kompletterande utrustning av befintliga och kommande sändare för vidare sändning av lokalradions varningsmeddelanden och för att etablera nödvändiga programförbindelser. Dessa medel bör kunna användas för att täcka de extra kostnader för utrustning som uppstår. Ett samarbete mellan SRV, övriga totalförsvarsmyndigheter och sändarägarna bör kunna etableras för att säkra möjligheterna att varna befolkningen via närradion.

Om SR-koncernen blir beredskapsansvarig även för närradion medför detta ökade kostnader för bl.a. planering, utbildning och övning. Detta bör beaktas om SR:s ansvar läggs fast i ett eventuellt avtal.

18 Åtgärder mot missbruk av yttrandefriheten i närradion

18.1 Utgångspunkter

Genom tilläggsdirektiv har jag fått anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om referensbandningen av närradio-sändningarna i dag sköts tillfredsställande och om det kan skapas bättre garantier för en fullgod sådan. Till uppdraget hör även att undersöka möjligheterna att ge den etiska nämnden inom Sveriges Närradioförbund en starkare ställning (kap. 11).

Inledningsvis kan jag konstatera att det hittills inte finns några säkra belägg för att referensbandningen missköts annat än i obehövligt omfattning. Jag vill vidare understryka att de rasistiska inslagen, även om de väcker stor uppmärksamhet, utgör en mycket liten andel av den totala sändningsvolymen.

Närradion är en föreningsradio. Det bör innebära att föreningarna själva utövar kontroll. Man bör kunna räkna med att dessa i allmänhet inte vill upplåta sitt namn och bidra med medel till en verksamhet som kan medföra dels skadestånds- och straffansvar, dels att sändningstillstånd dras in.

Utanför de stora flertalet seriösa organisationer finns det dock företeelser som fordrar särskild beaktande.

Det finns inte något förbud mot rasistiska organisationer. Samtidigt faller dessa inom ramen för de sammanslutningar som kan få sändningstillstånd enligt 4 § närradiolagen. För dessa organisationer är det av naturliga skäl mer tveksamt om den interna kontrollen fungerar. Om de väljer att vidarebefordra sina rasistiska åsikter i närradion kan endast ökad tillsyn och användning av sanktionssystemet ge effekter.

I 4 § närradiolagen finns en begränsning av närradions aktörer till vissa sammanslutningar samt ett krav på att vissa av dem skall ha varit verksamma inom sändningsområdet minst ett år. **Sammanslutningar får inte tillkomma endast i syfte att sända närradio.** Däri ligger en begränsning som har betydelse för även dessa frågor. Det skall finnas ett ansvarigt kollektiv, vilket kan hindra en enskild utan omdöme att sända närradio. Det skall finnas en etablerad verksamhet innan närradiosändningarna påbörjas. Ge-

nom ettårsregeln skall sammanslutningar och privatpersoner således hindras att kringgå tanken bakom en föreningsradio. Det är därför viktigt att kontrollen av att sammanslutningarna som ges eller har tillstånd att sända närradio fungerar.

Närradion omfattas inte av radiolagens krav på opartiskhet och saklighet. Närradion produceras av tusentals olika tillståndshavare. Dessa har varierande grad av kompetens, resurser och engagemang. De varningssignaler som finns i form av främst Radio Islam måste mot denna bakgrund tas på allvar. Jag finner det angeläget att föreslå ett regelsystem som i mindre grad skall inbjuda till lagöverträdelser.

18.2 Referensbandningen

Kommissionen mot främlingskap och rasism uttrycker farhågor för det förhållandet att det är sammanslutningarna själva som ansvarar för bevismaterialet samt för att referensbandningen i dag ej skulle fullgöras kontinuerligt eller till fullgod kvalitet.

Det är väsentligt att söka medverka till att det finns bättre garantier än i dag för att sammanslutningarna sköter sin uppgift på ett sådant sätt att allmänheten inte mister förtroendet för verksamheten.

18.2.1 Ökad åtkomlighet av referensband

Referensbandningens kvalitet måste vara oantastlig, dvs. den måste vara sådan att den kan användas vid en eventuell juridisk prövning av ett programs innehåll.

Det är självklart att lagens krav redan i dag är sådana. Att producera ett referensband som inte kan avlyssnas eller som inte medger en identifikation av sändningen är inte att fullgöra lagens skyldighet. Någon lagändring behövs därför inte i detta avseende.

För att säkerställa att det går att återfinna avsett program, referensband, vid en prövning anser jag dock att det till 8 § första stycket i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio bör göras ett tillägg att inspelningen skall vara försedd med identifikations-tecken och tidsmärkt. Därmed menar jag att det inte räcker med att eventuellt omslag eller bandets hölje förses med namn och tidsangivelser. När inspelningen avlyssnas skall tidsmärkning och identifikation framgå. Därmed torde det även vara svårare att manipulera banden.

I detta sammanhang finner jag det angeläget att än en gång understryka att referensbandinspelningen avser alla program, dvs. även s.k. slingor. Det har rått viss osäkerhet om detta bland de närradioverkssamma. Med alla program menas därtill också repri-

ser. Om en informationsslinga eller annat program sänds vid ännu ett eller flera tillfällen, skall således varje sändning spelas in.

18.2.2 Regelbundna uppgifter om vem som sänder

I 4 § lagen om ansvarighet för närradio föreskrivs att varje sändning av radioprogram skall avslutas med en uppgift om vilken sammanslutning som sänder programmet. Det förekommer i dag att en sammanslutning sänder under flera timmar i följd. Det kan då hända att lyssnare inte förrän efter att sändningen avslutas kan få klart för sig vilken sammanslutning som sänder. Det är olyckligt. Det är viktigt att kunna särskilja närradions olika aktörer, inte minst med tanke på det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret. Jag föreslår därför att det i lagen om ansvarighet införs en regel som ålägger en sändande sammanslutning att under sändning åtminstone en gång per timme uppge vem som sänder. Det torde i regel även ligga i sammanslutningens eget intresse att göra så.

I detta sammanhang förtjänar det att påpekas att uppgiften om vem som sänder skall vara identisk med beteckningen på den sammanslutning som har fått sändningstillstånd. Det är vanligt att sammanslutningar populariserar sitt namn och kallar sig t.ex. Radio Fotfolket, Radio Nora, Radio Futurum. En sådan beteckning får användas ensam endast om den överensstämmer med tillståndshavarens namn. I annat fall skall den kompletteras med det namnet.

Skyldigheten att uppge vilken sammanslutning som sänt programmet är i dag inte sanktionerad. Det är onekligen en lucka i lagen och det har även vållat vissa problem enligt närradionämnden. Det vore rimligt att regeln sanktionerades av ett bötesstraff lämpligen riktad mot programutgivaren eller genom användning av vite. Eftersom skyldigheten främst är av ordningskaraktär syns en påföljd i form av återkallelse av sändningstillståndet väl drastisk.

Frågan är om det är möjligt att på ett naturligt och relativt enkelt sätt införa en sanktion i regelsystemet för närradion.

Skyldigheten att ange sammanslutningens namn föreskrivs som nämnts i lagen om ansvarighet för närradio. Enligt denna lag är JK åklagare för såväl yttrandefrihetsbrott som brott mot skyldigheten att referensbanda. En möjlighet skulle vara att ge JK rätt att inte bara påtala brott mot 8 § (referensbandning) utan även sådana som avser överträdelse av 4 § (namnuppgiften). Kriminaliseringen av överträdelsen av 4 § skulle väl rymmas under 9 § som föreskriver bl.a. böter.

Lagtekniskt vore detta en enkel lösning, men den är i vart fall i dagsläget opraktisk. JK har redan i dag på grund av stor arbetsbelastning svårt att hinna med den tidskrävande kontrollen av referensbanden. I stället för att ge JK ytterligare uppgifter av rutinka-

raktär vore det lämpligt att befria JK från kontrollen av referensbandningen och låta JK koncentrera sig på yttrandefrihetsbrotten, som i högre grad torde kräva kvalificerad juridisk kompetens. Att lämna ett sådant förslag ligger dock utanför mitt uppdrag, men jag vill ändå uppmärksamma behovet av att renodla JK:s uppgifter, vilket kanske kan övervägas av den pågående radiolagsutredningen.

Löpande övervakning av rutinkaraktär, typ såväl referensbandning som skyldigheten att lämna namnuppgift, borde i stället skötas av en myndighet med mer administrativ karaktär. I dagsläget är den myndigheten närradionämnden.

Även andra bestämmelser i lagen om ansvarighet för närradio om skyldighet saknar sanktion, i vart fall i den lagen. Det gäller skyldigheten att utse programutgivare och ersättare. Men sanktionen finns. Den regleras i närradiolagen, vilken ger närradionämnden en möjlighet att vid överträdelse av skyldigheten att utse programutgivare och ersättare återkalla sammanslutningens sändningstillstånd. Vidare träder närradionämnden via närradiolagen in för att övervaka att skyldigheten att referensbanda följs. Nämnden har ju rätt att kräva in referensband. Om en sammanslutning inte efterkommer nämndens begäran, får nämnden förelägga sammanslutningen att vid vite tillstålla nämnden begärt referensband.

Det finns således ett påtagligt korsvis beroende mellan ansvarighetslagen och närradiolagen. Det bör kunna byggas ut för att även lösa den här frågan.

Mitt förslag blir därför att närradionämnden skall ges möjlighet att förelägga en sammanslutning hur den korrekt skall uppfylla sin skyldighet att lämna uppgift om vilken sammanslutning som svarat för programmet.

Föreläggandet kan innefatta ett påbud om att sådan uppgift skall lämnas och/eller ange hur en korrekt namnuppgift skall utformas. Om sammanslutningen nonchalerar uppgiften genom att vid i vart fall mer än ett tillfälle underlåta att lämna namnuppgift eller uppge missvisande sådan skall närradionämnden kunna förena föreläggandet med vite. Ett föreläggande som förenas med vite måste alltid innehålla en angivelse under vilken tid en överträdelse kan leda till att vite enligt föreläggandet kan utdömas. Vite kan föreläggas löpande, dvs. vitet kan utdömas för varje gång överträdelse under angiven tid sker.

Det kan även tilläggas att ett vite har den fördelen framför böter att det kan riktas mot sammanslutningen som sådan, vilket är rimligare vid överträdelse av en återkommande skyldighet.

TF:s sanktion för överträdelse av ett motsvarande påbud, nämligen skyldigheten att i tryckt skrift bl.a. ange vem som har tryckt skriften, är böter högst ettusen kronor (TF 6:3).

18.2.3 Sammanslutningen skall ha ansvaret för referensbandningen

Jag har i mitt tidigare förslag om närradioråd bl.a. föreslagit att de skall föra sändningsförteckning. Ett av skälen för att kräva detta är att registren är ändamålsenliga i de fall då det blir aktuellt att i efterhand rekonstruera vem som har sagt vad i en närradiosändning (kap. 15).

Mot bakgrund av kommissionens förslag om att någon annan än den sändande sammanslutningen borde sköta referensbandningen blir frågan om det är det möjligt och lämpligt att närradiorådet centralt sköter referensbandningen av alla närradioprogram, som går ut över sändaren/sändarna i fråga.

Det finns praktiska skäl, utöver förslaget om sändningsförteckning, som skulle kunna tala för att referensbandningen genom frivillig överenskommelse mellan tillståndshavarna sker centralt i respektive sändningsområde.

Som erfarenheterna i Malmö visat kan en gemensam lösning bli ekonomiskt mer gynnsam. Det är oftast betydligt billigare för tillståndshavarna i ett sändarområde att dela på investeringskostnaderna för en gemensam referensbandningsutrustning jämfört med att var och en köper sin.

Ett annat skäl för gemensam referensbandning är skyldigheten att kontinuerligt referensbanda samtliga slag av program, även slingorna. Närradioföreningen i Stockholm kunde sommaren 1989 efter uppmaning inte redovisa vilka delar av slingorna om sammanlagt ca 21 timmar producerat material, som hade sänts vid vilken tidpunkt (Närradionämnden informerar nr 17, 1989-06-27). Med en central referensbandning direkt vid den aktuella radiosändaren hade detta problem aldrig uppstått.

Det finns emellertid också praktiska skäl som talar emot en central referensbandslösning vid sändaren/sändarna. Ett är att sändarna i dag ofta är obemannade och förmodligen kommer att vara det även om någon annan än televerket är ägare av den. Ett annat är att en central referensbandspelare även med en avancerad automatik måste skötas av någon. För sändningsområden med få tillståndshavare kan investerings- och driftskostnaderna för en central referensbandspelning uppfattas som alltför hög.

Den viktigaste invändningen mot central referensbandning finns dock i lagstiftningen. Lagen om ansvarighet för närradio stadgar visserligen endast att sammanslutningen skall "se till att" inspelning görs, inte att sammanslutningen bokstavligen skall göra den själv. Referensbandningen kan praktiskt utföras av någon annan. Detta innebär dock inte att sammanslutningen därmed även kan lämna ifrån sig ansvaret för att referensbandningen sker.

I övrig radiorättslig lagstiftning tillämpas principen att den som bär ansvaret för sändningen också skall ansvara för referensbandningen. Vid misskötsel finns då en tydlig adressat av vilken ansva-

ret kan utkrävas. Om en sÄrlagstiftning skulle tillgripas skulle det erfordras mycket starka skÄl. Jag kan inte se att de nuvarande fÄrhÄgorna utgÖr sÄdana skÄl.

Sammanfattningsvis finner jag det varken lÄmpligt eller mÖjligt att nÅgon annan skall ansvara fÖr och skÖta om att referensbandningen sker. Hur sedan de nÄrradioverksamma vÄljer att praktiskt anordna sin referensbandsinspelning finns det inte nÅgon anledning att reglera.

18.2.4 NÄrradionÄmnden har rÄtt att kostnadsfritt fÄ tillgÄng till referensbanden

I 14 § nÄrradiolagen fÖreskrivs att sammanslutning pÅ uppmaning av nÄrradionÄmnden skall tillstÄlla nÄmnden referensband. I 8 § lagen om ansvarighet fÖr nÄrradio fÖreskrivs att JK och enskild i visst sammanhang har rÄtt att kostnadsfritt ta del av referensband och fÄ en utskrift av vad som yttrats i programmet.

Olikheterna i uttryckssÄtt i de olika paragraferna har vÄllat missfÖrstÄnd.

NÄrradiolagens regler avser att nÄrradionÄmnden alltid efter uppmaning skall fÄ tillgÄng till inspelningen, dvs. att referensbanden skall sÄndas in till nÄmnden. NÄmndens tillgÄng till banden Är inte villkorad av betalning. Om lagens fÖreskrift skall efterfÖljask fÄr sÄledes en sammanslutning inte begÄra ersÄttning fÖr banden. I lagen om ansvarighet fÖr nÄrradio fÖreskrivs att JK och enskild kostnadsfritt skall fÄ ta del av inspelningen. HÄrmed menas inte att dessa skall fÄ en kopia av referensbandet utan att de skall fÄ tillfÄlle att lyssna pÅ det. Det skall ske kostnadsfritt liksom det Även skall vara kostnadsfritt om de önskar fÄ en utskrift av vad som yttrats. Skillnaden i uttryckssÄtt avser sÄledes inte frÄgan om det skall ske kostnadsfritt eller inte utan pÅ vilket sÄtt "rÄtten till referensbanden" Är konstruerad.

RÄtten enligt lagen om ansvarighet fÖr nÄrradio överensstÄmmer i fÖrsta ledet med vad som gÄller offentliga handlingar. Alla har rÄtt att ta del av dem. DÄremot fÄr den som önskar en kopia av en offentlig handling eller en utskrift av en sÄdan betala fÖr den. I andra ledet har sÄledes sammanslutningen i lagen om ansvarighet fÖr nÄrradio Ålagts en vidare skyldighet Än en jÄmfÖrelse med offentlighetsprincipen leder till. Det har skett med anledning av det stora ansvar som vilar pÅ den som handskas med ett speciellt medium och som har stark genomslagskraft.

Med anledning av att 14 § nÄrradiolagen har kunnat misstolkas finner jag dock skÄl att fÖrtydliga den sÅ att det framgÄr direkt av ordalydelsen att nÄrradionÄmnden har rÄtt att fÄ tillgÄng till banden kostnadsfritt. NÄrradionÄmnden skall anvÄnda sig av denna rÄtt fÖr sin tillsyn av nÄrradioverksamheten. Den har sÄledes rÄtt att utan sÄrskild anmÄlan fÖreta vissa stickprovsundersökningar.

18.2.5 Förbättrad tillsyn med närradiorådets hjälp

Ett sätt att säkerställa att referensbandningen sköts tillfredsställande är att öka tillsynen. Det kan ske genom ovan nämnda stickprovsundersökningar från närradionämndens sida. Men jag finner det även naturligt att närradiorådet, som givits en neutral och medlande funktion, även ges uppgiften att verka för att tillståndshavarna inom dess sändningsområde faktiskt sköter sin skyldighet att referensbanda.

Närradiorådets tillsynsuppgift skall specificeras till att främst gälla rådgivning om hur referensbandning bör ske för att vara juridiskt oantastlig, vilka tekniska och ekonomiska lösningar som finns m.m. För sin tillsyn skall närradioråden dock även kunna avkräva sammanslutningarna redovisning för hur sammanslutningens referensbandning är anordnad. I det fall som en tillståndshavare trots närradiorådets påpekanden eventuellt fortsätter att missköta referensbandningen eller vägrar att lämna begärd redovisning, bör det åligga närradiorådet att anmäla förhållandet till närradionämnden.

18.2.6 Sanktionsmöjligheterna förstärks

I dag kan som tidigare nämnts närradionämnden, om nödvändigt med hjälp av vitesföreläggande, kräva in referensband och dessutom se till att den som försummar sin skyldighet att referensbanda anmäls till åtal, varvid påföljden kan bli böter eller fängelse högst ett år.

Dessa sanktionsmöjligheter kan synas tillräckliga. Det finns dock vissa logiska luckor i dagens system.

Den som inte alls sköter sin viktiga uppgift att referensbanda behåller sitt sändningstillstånd, medan den som inte erlägger sändningstidsavgift blir av med det. Den som inte har en behörig programutgivare anmäld riskerar sitt sändningstillstånd, medan den som inte iakttar sin skyldighet att tillhandahålla bevismaterialet för programutgivarens eventuella ansvar för yttrandefrihetsbrott behåller tillståndet.

Därtill är det uppenbart att en mindre nogräknad tillståndshavare i dag kan spekulera i att sända t.ex. rasistiska yttranden utan att referensbanda dem med tanke på att varken sändningstillståndet äventyras eller någon större straffpåföljd kan bli aktuell då lagföringen sannolikt inte kommer att avse yttrandefrihetsbrottet utan den missköta referensbandningen.

Mot den bakgrunden föreslår jag att sändningstillståndet skall kunna återkallas för en tillståndshavare som inte sköter sin skyldighet att referensbanda. Regeln om när närradionämnden skall

få återkalla tillståndet bör formuleras så att återkallelse blir aktuellt **om** sammanslutningen inte lämnat en redovisning till närradiorådet vilken utvisar att referensbandningen är tillfredsställande anordnad **eller om** någon ansvarig inom sammanslutningen i en lagakraftätagande dom befunnits skyldig till brott mot 9 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Det första ledet i regeln innebär att närradionämnden efter anmälan från närradioråd kan återkalla tillståndet om en sammanslutning inte efterkommit närradiorådets begäran att redovisa hur referensbandningen är anordnad. Naturligtvis måste den efterfrågade redovisningen utvisa att referensbandningen är utformad på ett tillfredsställande sätt för att den skall kunna godtas. Detta kriterium måste därför tillfogas för att göra kravet på redovisning meningsfullt. Det förtjänar dock att påpekas, att om en sammanslutning lämnar en redovisning som inte överensstämmer med de faktiska förhållandena kan den som kan anses ansvarig inom sammanslutningen dömas för osant intygande. Det är således inte fritt att fabricera vilken redovisning som helst.

Tanken med att närradiorådet skall inhämta redovisningen är naturligtvis att rådet i första hand skall hjälpa sammanslutningen att rätta till brister. Först i andra hand bör en anmälan till närradionämnden bli aktuell.

Enligt det andra ledet i regeln skall närradionämnden kunna återkalla tillståndet om någon inom sammanslutningen dömts för brott mot skyldigheten att referensbanda. Upprinnelsen till domstolsprövningen kan komma från en enskilds anmälan till JK.

Men även närradionämnden skall i sin tur aktivt kontrollera hur referensbandningen sköts. Den skall t.ex. när det finns anledning att misstänka att någon sammanslutning inte sköter sin skyldighet att referensbanda, begära in prov på referensbandningen. Så kan närradionämnden få en uppfattning om misskötseln är tillfällig eller av mer allvarlig och kontinuerlig karaktär.

När en sammanslutnings företrädare åtalats och dömts för brott mot skyldigheten att referensbanda skall nämnden kunna interimistiskt återkalla sammanslutningens tillstånd. Möjligheten att interimistiskt återkalla skall således knytas till den tidpunkt som nu gäller för sådan återkallelse.

Närradionämnden skall själv efter allmän skälighetsbedömning avgöra när den anser brottet vara sådant att det skall föranleda återkallelse. Ett enstaka misslyckande bör inte medföra ett så allvarligt ingripande. Det är t.ex. mer angeläget att tillgripa återkallelse om sammanslutningen saknat referensband vid flera tillfällen, om den vägrat att på uppmaning lämna referensband, om någon inom sammanslutningen tidigare dömts för brott mot referensbandskyldigheten eller om någon i samband med brottet lämnat en osann redovisning.

18.3 Tillgång till referensbanden och närradions etiska nämnds ställning

18.3.1 Ej lagligt reglerad tillgång till referensband

Inledningsvis kan konstateras att närradioförbundet i sina stadgar inte har fordrat att dess medlemmar, närradioföreningarna, i sin tur skall kräva att anslutna sammanslutningar på begäran skall tillställa förbundets etiska nämnd referensband. Förbundet överväger att ändra sina normalstadgar för närradioföreningarna så att en sådan skyldighet skall föreligga.

Vidare skall påpekas att medlemskapet i närradioförbundet är helt frivilligt liksom åtagandet att följa de etiska reglerna och nämndens utlåtande.

En jämförelse ger vid handen att det i dag inte inom något område förekommer att lagstiftaren påbjuder att en frivillig branschorganisation – som närradioförbundets etiska nämnd – skall ha ovillkorlig rätt till annans egendom i syfte att få tillgång till bevismaterial. Det är främmande för vårt rättssystem att lagliga skyldigheter skall fullgöras gentemot ett frivilligt och privat organ. Vanligtvis brukar sådana organ i stället lösa problemen genom avtal eller stadgevillkor, vilket även här syns vara på väg att ske.

Därtill finns starka skäl för att slå vakt om den etiska nämndens ställning som ett organ för närradioverksamhetens egen vakthållning över mediet. Av yttrandefrihetsrättsliga skäl finns det anledning att värna om närradioaktörernas självständighet. Pragmatiskt sett är det angeläget att stödja ett gemensamt och frivilligt arbete för att stärka etiken inom närradion, då ett sådant alltid har större chans till varaktig framgång än påbud. Närradioförbundet har även poängterat vikten av deras självständiga arbete i sitt remissvar på betänkandet från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet.

Införandet av en laglig skyldighet att tillställa etiska nämnden referensband skulle nämligen kräva att skyldigheten preciserades och åtföljdes av lagliga sanktioner. Det vore av just yttrandefrihetsrättsliga skäl tveksamt att reglera när och hur etiska nämnden skulle ha rätt att infordra referensband. Av samma skäl vore det olämpligt att utrusta nämnden med möjlighet att inkräva referensbanden med vite eller låta staten döma den som ej fullgör sin skyldighet.

Arbetet med att upprätthålla en god närradioetik är helt beroende av vilken auktoritet som den etiska nämnden kan uppnå och under vilka övriga sociala förutsättningar sammanslutningar sänder. En skyldighet i lag att inge referensband till den etiska nämnden medför därför inte heller nödvändigtvis att sammanslutningarna fäster större avseende vid de etiska reglerna och den etiska nämndens utlåtanden.

Jag finner därför att det inte finns skäl att föreskriva en skyldighet att inge referensband till närradioförbundets etiska nämnd.

18.3.2 Närradions etiska nämnd skall verka utan statlig inblandning

Pressens Opinionsnämnd har uppnått auktoritet och respekt för sin verksamhet. Förutsättningen för detta har kanske som grund att dess organisation förstärkts med opartiska representanter utsedda av JO och Advokatsamfundets ordförande samt att även juridisk kompetens hittills krävts av såväl nämndens ordföranden som av PO.

Tillskapandet av PO-funktionen har erfordrat tillskott av pengar.

En väg att bidra till att den etiska nämnden skulle kunna stärka sin ställning skulle kunna vara att staten lämnade ekonomiskt bidrag till verksamheten. Bidraget skulle då närradioförbundet få använda för att på av förbundet ansett lämpligt sätt förstärka nämnden. Ett sådant tillvägagångssätt kan förefalla lämpligt, då det är ett gemensamt intresse att stödja arbete som avser förhindra att rasism sprids.

Det finns dock två invändningar mot detta. Dels är det som tidigare klargjorts viktigt att den etiska saneringen får ske utan statlig myndighetsinblandning. Dels är det statsfinansiella läget sådant att bidraget endast kan tas från sändningsavgifterna, då det har uttalats att närradion skall vara självfinansierad och då inga förslag får läggas som innebär att statens utgifter ökas. En betalning via sändningsavgifterna skulle få till följd att de som ej är medlemmar i närradioförbundet indirekt skulle få betala en del av förbundets etiska nämnds verksamhet, vilket varken torde vara okomplicerat eller lämpligt.

Den vägen är således inte för närvarande framkomlig. Jag har svårt att se att det finns något annat sätt att stärka nämndens ställning utan att det skulle innebära en olämplig inblandning i förbundets angelägenheter.

18.4 Närradionämnden får ökat tillsynsansvar

Ett steg i riktning mot att förhindra att närradion används för rasistiska utfall är att öka möjligheterna att använda det sanktions-system vi har i dag, dvs. att öka risken för upptäckt och påföljder. JK redovisar i sitt yttrande över kommissionens betänkande att hans möjligheter är begränsade. När det gäller rasdiskriminerande inslag anser JK att det kanske bör övervägas någon annan form av officiell bevakning så att dessa inslag verkligen kommer till JK:s prövning.

JK pekar här på ett betydande praktiskt problem. Närradio-sändningar förekommer i drygt 150 sändningsområden och omfattar ca 260 000 timmar per år. Yttrandefrihetsbrotten i dessa sändningar är i absoluta tal ett litet antal. De rasistiska inslagen får därmed karaktären av "nålar i en höstack" som är svåra för en central myndighet att upptäcka.

Våldsskildringsutredningen har i sitt betänkande Videovåld II (SOU 1989:22) utrett ett liknande problem nämligen hur kontrollen av videofilmer – visning, försäljning och uthyrning av videogram till allmänheten – skall ske. Regeringen och riksdagen har följt utredningens förslag som innebär att biografbyrån genom inspektionsverksamhet skall utöva en aktiv tillsyn över utbudet av videogram hos distributörer, uthyrare och försäljare (prop. 1989/90:70, "Om våldsskildringar i rörliga bilder m.m."). En regional organisation för denna tillsynsverksamhet byggs upp under biografbyrån.

Även om jag inte finner skäl föreligga för att bygga upp en regional organisation ser jag att systemet kan tjäna som förebild för närradion och problemen med de rasistiska inslagen.

Närradionämnden skall utöva tillsyn över närradioverksamheten.

Den har register över samtliga tillståndshavare och programutgivare. I fortsättningen kommer den även att ha register över alla närradioråd samt över deras eventuella sändarråd. Nämndens kansli står i dag i ständig dialog med de närradiosändande sammanslutningarna. Det finns inte någon anledning att anta att den dialogen kommer att upphöra endast för att rutinen med beslut av sändningstider försvinner. Närradionämndens samlade kunskap om närradioverksamheten är god och kan bedömas att vara så även i framtiden. Nämnden kan genom närradioråden få än bättre lokalkännedom. Samarbete bör även kunna ske med närradioförbundet.

Jag föreslår därför att närradionämnden i sin tillsyn över närradioverksamheten särskilt skall uppmärksamma och beivra rasistiska inslag som kan misstänkas utgöra brott mot yttrandefriheten, nämligen i form av brottet hets mot folkgrupp.

I dessa och övriga fall finns, som JK nämnt, ännu ett kontrollmedel i att målsägande själv kan anmäla brottet.

Nämnden skall för sin tillsyn, när den finner det befogat, fordra in referensband från tillståndshavare och när innehållet förefaller falla under vad som kan betecknas som hets mot folkgrupp anmäla programmet och därmed programutgivaren till JK för rättslig prövning.

Jag avser inte med detta att ge närradionämnden någon förundersökningsfunktion. Förundersökning i sådana mål skall göras av JK. Närradionämnden skall endast hålla ett vakande öga och anmäla om den upptäcker något tveksamt.

18.5 Yttrandefrihetsbrott skall kunna medföra tidigare interimistisk återkallelse av sändningstillståndet

18.5.1 Behov av snabbare återkallelse

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet har bl.a. mot bakgrund av de långa handläggningstiderna i tryckfrihetsmålen föreslagit att domstolen i förekommande fall redan tidigare än när fällande dom avkunnats skall kunna belägga tillståndshavaren med sändningsförbud.

Jag är medveten om att jag inte är huvudadressaten för detta förslag. Men förslaget ligger mycket nära närradios etikfrågor och påverkar närradiönämndens verksamhet, varför jag vill beröra frågan.

Hets mot folkgrupp är ett allvarligt brott och har de gånger det har inträffat i närradiosändningar väckt starka känslor hos allmänheten. Rättegången mot Radio Islam hösten 1989 bevakades av alla massmedier. Det förhållandet att Radio Islam kunde fortsätta med sina antisemitiska sändningar även under pågående domstolsprocess upprörde många. När sedan närradiönämnden återkallade Radio Islams sändningstillstånd, sedan den programansvarige av domstolen befunnits skyldig för flera fall av otillåtet yttrande i närradioprogram innefattande hets mot folkgrupp, uppfattades det som positivt och "på tiden" av många.

Etermedierna har en stor genomslagskraft. Den frihet som i dag har lämnats till föreningarna att få framföra sitt budskap i närradion får inte uppfattas som att samhället genom att det inte reagerar – eller reagerar för sent och kraftlöst – godtar att rasism och förtal sprids i närradion. När en sanktion som återkallelse av sändningstillstånd i praktiken inte kan tillgripas förrän kanske ett år efter yttrandefrihetsbrottet kan den vara svår att uppfatta för såväl allmänheten som för sammanslutningen. I det av mig föreslagna systemet kommer tillsynen att förbättras. Brott kommer lättare att upptäckas och beivras. Brotten blir än mer offentliga. Då blir det än mer angeläget att reaktionen kommer snabbt.

Reglerna i närradiolagen, som inte tillåter återkallande av sändningstillstånd utan en fällande dom är, som ovan nämnts, ett uttryck för vårt grundlagsmässiga skydd av yttrandefriheten.

En återkallelse av tillståndet är en allvarlig åtgärd sett från det perspektivet att det motsvarar utgivningsförbud för en tidning. Ett utgivningsförbud får endast tillgripas i krig. Möjligheten till återkallelse av sändningstillståndet är således en sanktion utöver de som finns att tillgå i tryckfrihetsförordningen. Den är betingad just av radions stora genomslagskraft och av att närradios producenter inte har ett yrkesmässigt ansvar eller behöver iakttä saklighet och opartiskhet. Med beaktande av yttrandefriheten har möj-

ligheten att förhindra att nytt tillstånd begränsats till en tidsperiod om högst ett år efter återkallelsen.

Om närradioverksamheten skall kunna utsättas för den här särskilda sanktionsmöjligheten bör den kunna användas på ett sätt som fyller en avskräckande funktion gentemot sammanslutningen och som inför lyssnaren visar att samhället inte passivt åser hur närradion missbrukas. Jag förordar därför att vid allvarligare yttrandefrihetsbrott en interimistisk återkallelse skall kunna tillgripas tidigare än vid fällande dom.

18.5.2 Allvarligare yttrandefrihetsbrott skall kunna tidigarelägga den interimistiska återkallelsen

En återkallelse av ett sändningstillstånd efter ett yttrandefrihetsbrott har vissa likheter med straffpåföljden fängelse eftersom sammanslutningen under en tid förlorar sin frihet, här att sända. Fängelsepåföljden kan vid allvarligare brott ha föregåtts av en häktning under utredningstiden.

Jag finner mot den bakgrunden att en analogi med häktningsförfarandet kan vara fruktbar.

Häktning innebär ett ingripande innan dom föreligger.

Den beslutas under utredningsstadiet av domstol på begäran av åklagare. Förutsättningarna för häktning är enligt RB 24:1 st 1 att någon person på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller därutöver. Dessutom erfordras att någon av de s.k. särskilda häktningsskälen föreligger. Dessa är risk för fortsatt brottslighet, risk för försvårande av utredningen och flyktfara. Om det för brottet är föreskrivet minst två års fängelse skall häktning ske om det inte är uppenbart att skäl för häktning saknas. Om det kan antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter får häktning inte ske.

Närradionämnden kan naturligtvis inte tillåtas överta eller föregripa den straffrättsliga bedömningen. Det vore mycket olämpligt om närradionämnden t.ex. meddelade ett interimistiskt sändningsförbud varefter ingen juridisk instans i övrigt finner gärningen brottslig. Samtidigt är det olyckligt om en sammanslutning skall kunna fortsätta sina sändningar efter ett gravt eller upprepat yttrandefrihetsbrott och kanske även göra sig skyldig till flera sådana under pågående process.

En rimlig avvägning finner jag vara att ge närradionämnden rätt att interimistiskt återkalla ett sändningstillstånd, när JK har väckt åtal. I det läget har en juridiskt kvalificerad instans övertygats om att brott har begåtts. Om det därutöver ställdes vissa krav på karaktären av de brott som begåtts i likhet med vad som gäller vid häktning, bör rättssäkerhetskrav och önskemål om återhållsamhet vid ingripande som rör yttrandefriheten tillgodoses.

De särskilda omständigheter som skall krävas är att det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

Det kravet överensstämmer som synes med kravet för häktning samtidigt som det kan tillämpas för t.ex. brotten hets mot folkgrupp och grovt förtal. Brottet skall således vara allvarligt. Sådana brott, som troligen endast kommer att leda till en bötespåföljd, skall inte komma ifråga. Vid bedömningen av om ett brott hör till de mer allvarliga kan närradionämnden, förutom rubriceringen, ta hänsyn till om brotten är flera eller om de har upprepats efter tidigare lagföring.

Däremot skall närradionämnden inte göra någon prognos för framtiden, då detta inte torde stå i samklang med censurförbudet i 8 § radiolagen.

Därutöver finner jag det nödvändigt att erinra om att närradionämnden enligt 13 § 1 st p 4 skall finna att programmet/en innehåller ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio om beslut om återkallelse eller interimistiskt beslut om återkallelse skall få fattas. Vid den bedömningen bör närradionämnden ha i åtanke dels den s.k. instruktionen i tryckfrihetsförordningen, TF 1:4, dels att det förekommer att JK:s åtal helt eller delvis ogillas. Nämnden måste således vara övertygad om att det rör sig om ett verkligt allvarligt missbruk.

Beslutet skall kunna omprövas på begäran eller på närradionämndens eget initiativ om den anser att omständigheterna kräver det. Den interimistiska återkallelsen av sändningsförbudet skall naturligtvis hävas om åtalet läggs ned eller om den åtalade frikänns.

Avslutningsvis vill jag göra den reflektionen att det kanske vore lämpligare att varje återkallelse eller interimistisk sådan på grund av yttrandefrihetsbrott beslutades av domstol. När det gäller tillstånd till egensändningar enligt kabellagen kan dessa på grund av yttrandefrihetsbrott endast återkallas av domstol. Det skall också nämnas att inte alla yttrandefrihetsbrott kan föranleda denna åtgärd. I lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar har vissa beskrivningar av sådana brott gjorts, som liknar de som gäller för brotten olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp och därutöver nämns ensidig inriktning på pornografiska bilder eller våldsskildring i bild.

På likartade skäl kan även vidaresändning av en programkanal från satellit förbjudas.

Ansvarighetssystemet för närradio- och kabelsändningar borde ha mer likformig utformning. Jag anser dock inte att mina direktiv ger mig möjlighet att även ge förslag till förändring av beslutsordningen och synkronisering av de båda systemen, särskilt som en allmän översyn av sanktionssystemet kommer att ske i den nu arbetande radiolagsutredningen.

18.5.3 Tiden för nytt tillstånd förlängs vid brottet hets mot folkgrupp

Från antirasistiska organisationer har det framförts önskemål om att utvidga möjligheten att i samband med återkallelse förhindra att nytt tillstånd ges. Det skulle i så fall ske genom att den nuvarande maximiregeln om ett års hinder skulle utvidgas till tre eller fem år, om det gäller yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Genom en sådan regel vill man förhindra att samma rasistiska uttalanden snabbt återkommer i närradion.

Det finns inte några uttalanden i förarbetena om hur ettårsregeln förhåller sig till möjligheten att interimistiskt återkalla tillståndet. Ettårsregeln har av närradionämnden uppfattats så att tiden börjar löpa redan vid den interimistiska återkallelsen. Ettårsregel är med andra ord i dag att betrakta som en maximigräns.

Det innebär i sin tur att det, särskilt efter ett tidigareläggande av det interimistiska beslutet, kan bli så att nytt sändningstillstånd kan ges till sammanslutningen på ett förhållandevis tidigt stadium i rättsprocessen t.ex. innan påföljden avtjänats eller ens innan domen vunnit laga kraft. Återkallelsen kan då redan varat i ett år. Det kan naturligtvis vara stötande i många fall.

Samtidigt måste man hålla i minnet att möjligheten att återkalla ett tillstånd att sända närradio och hindra att ett nytt ges är speciell. "Avstängningen" är ett undantag från andra tillämpade yttrandefrihetsrättsliga principer. Mot en utökning av "avstängningstiden" kan sägas att den förstärker återkallelsens drag både av kollektiv bestraffning och dubbelbestraffning. Därtill kan man väl hävda att mitt förslag till förändring av reglerna i övrigt redan är förhållandevis genomgripande och dess effekter bör utvärderas innan särregleringen av närradion förstärks.

I dag är problemet med rasism i närradion inte heller stort. Samtidigt är det klart att rasismen kan bli och kanske redan håller på att bli ett allvarligt samhällsproblem. Systemet bör vara ett steg före. Det måste vara berett att möta en sådan utveckling och inte stå tandlöst.

"Avstängningsmöjligheten" finns dock redan i dagens ordning. En utvidgning av den torde inte strida mot allmänt rättsmedvetande. Därtill förtjänar att påpekas en naturlig ingrediens som inom massmedierna annars fungerar självsanerande här nästan saknas. De ekonomiska resurserna har ju i många fall betydelse för möjligheten att utöva yttranderätten. Ekonomisk risktagning är en återhållande faktor för den som vill bruka den i t.ex. tidningar. Risktagningen är mindre för den som vill använda närradion. Det kostar förhållandevis lite att sända närradio. Kostnaden kommer troligen även fortsättningsvis att beräknas per sändningstimme. Några stora insatser går sällan förlorade vid en återkallelse.

Jag vill därför förorda en utvidgning av möjligheten att förhindra nytt tillstånd efter att sådant återkallats.

Utvidgningen skall dock enbart ta sikte på de fall som har samband med att närradion används för rasistiska budskap.

Det gäller främst de fall, då återkallelsen av sammanslutningens sändningstillstånd har sin grund i att dess sändningar befunnits innefatta brottet hets mot folkgrupp. Men utvidgningen skall även gälla för det fall ett allvarligt brott mot skyldigheten att referensbanda begåtts. Samma skäl som föranlett mig att föreslå att underlåtenhet att referensbanda skall vara ett skäl att återkalla sändningstillståndet gäller naturligtvis även här. En sammanslutning kan ju i syfte att lättare undslippa rättslig prövning underlåta att referensbanda, eller i vart fall nonchalera den skyldigheten då den sänder program med riskabelt innehåll.

Närradionämnden skall i dessa fall kunna bestämma en tid om högst fem år inom vilken sammanslutningen inte skall kunna få nytt tillstånd.

Med fem år som maximum kan man dels uppnå ett klart avskräckande effekt, dels ge utrymme för en nyansering av sanktionerna. Inom femårsperioden kan närradionämnden välja lämplig tid för hindret mot nytt tillstånd med hänsyn till svårighetsgraden och omfattningen av brottet hets mot folkgrupp, till om det rör sig om upprepad eller systematisk brottslighet m.m. När det gäller brott mot skyldigheten att referensbanda bör en längre tid än ett år givetvis inte komma ifråga annat än vid uppsåtligt brott, då underlåtenhet kan antas skett med beräkning, eller vid brott av större omfattning. Jag har fullt förtroende för att närradionämnden skall kunna använda sig av förlängningen med omdöme.

18.6 Förslagen i sammanfattning

För att möta och stävja ett eventuellt ökat utbud av rasistiska budskap i närradion föreslår jag att regelsystemet stramas upp i flera hänseenden.

Det gäller till att börja med regler som anknyter till **skyldigheten att referensbanda**. För att försvåra möjligheten att manipulera banden och även för att underlätta återfinnandet av ett visst referensbandat program skall själva inspelningen- ljudupptagningen vara försedd med identifikationstecken och tidsmärkt. Vidare skall sammanslutningen under sändning minst en gång i timmen korrekt uppge vem som sänder, dvs. ange tillståndshavares namn. Närradionämnden ges möjlighet att vid vite förelägga en organisation att fullgöra den skyldigheten.

De föreslagna närradioråden skall även bidra till att referensbandningen sköts. Det skall ske dels genom att de bistår sammanslutningarna med råd och anvisningar, dels genom att råden får rätt att infordra redovisning över hur referensbandningen är an-

ordnad. Om en sådan redovisning ej lämnas eller inte utvisar att referensbandning är tillfredsställande anordnad skall rådet anmäla det till närradionämnden. Nämnden utrustar i detta fall med möjligheten att tillgripa återkallelse av sändningstillståndet som sanktion. Återkallelse skall vidare kunna tillgripas mot en sammanslutning om någon inom sammanslutningen i en lagakraftvunnen dom befunnits skyldig till brott mot skyldigheten att referensbanda, dvs. brott mot 9 § lagen om ansvarighet för närradio. I bagatellartade fall skall återkallelsemöjligheten givetvis inte användas.

Närradionämnden får ett **ökat tillsynsansvar**. I nämndens instruktion skall anges att den särskilt skall uppmärksamma och beivra rasistiska inslag som kan misstänkas utgöra brott mot yttrandefriheten i form av brottet hets mot folkgrupp. Nämnden skall av det skälet infordra referensband för att i de fall innehållet förefaller rasistiskt anmäla saken vidare till JK för rättslig prövning.

Jag föreslår vidare att möjligheten att tillgripa **interimistisk återkallelse av sändningstillståndet** tidigareläggs vid allvarigare brott mot yttrandefriheten.

Vid grova överträdelser av yttrandefriheten eller vid upprepade brott är det stötande att sändningarna kan fortsätta och brotten upprepas sedan den rättsliga processen påbörjats. Såväl aktuell sammanslutning som allmänheten kan med rätta uppleva samhällets reaktion kraftlös om den kommer först långt efter brottet.

Närradionämnden skall därför ges en möjlighet att återkalla sändningstillståndet interimistiskt tidigare än vid fällande dom. En avvägning ger vid handen att en lämplig tidpunkt är då JK väckt åtal. För att den interimistiska återkallelsen skall få ske på detta stadium måste åtalet avse ett eller flera brott som kan medföra ett års fängelse och det skall av närradionämnden anses avse ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten. Regeln kan användas vid brott mot yttrandefriheten som innefattar brottet hets mot folkgrupp.

I dag kan en sammanslutning förhindras att söka nytt tillstånd under ett år från det återkallelsen beslutades. Jag föreslår att en sammanslutning, vars sändningstillstånd återkallats på grund av att en sändning innefattat brottet hets mot folkgrupp skall kunna **förvägras nytt sändningstillstånd upp till fem år**, om närradionämnden finner det lämpligt. Detsamma skall gälla om någon inom sammanslutningen begått allvarligt brott mot skyldigheten att referensbanda.

Litteraturförteckning

Det civila försvaret. Betänkande av civilförsvarslagsutredningen, SOU 1988:42

Föreningarnas radio. Betänkande av närradiokommittén, SOU 1984:53

v. Feilitzen, C. m.fl., *Barn och unga i mediaåldern.* Stockholm 1989

Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet. Slutbetänkande av kommunalföretagskommittén, SOU 1983:61

Hedman, L., *Närradiolyssnandet i riket.* Uppsala 1990

Hedman, L. och Golborne, G., *Närradions publik.* En studie av närradiolyssnandet på tolv orter. Uppsala 1990

Hedman, L. och Weibull, L., *Lyssnandet på närradio,* SOU 1984: 53, bilaga 2

Holmberg, E. och Stjernqvist, N., *Grundlagarna.* Stockholm 1980

Maktutredningen om massemedier, NOU 1982

Marcusson, L., *Offentlig rätt utanför myndighetsområdet.* Uppsala 1989

Mathiesen, T., *Tiuarsamhället.* Göteborg 1984

Menzinsky, S., *Utvärdering av radio 96 MHz Östersund sommaren 1985.* Rapport till länsstyrelsen i Östersund

Mångfald mot enfald. Betänkande av kommissionen mot främlingskap och rasism, SOU 1989:13-14

Norstedt, S.A. och Skoglund, P., *Ljudbortfallet den 5 september 1987*. En undersökning av informationsförmedlingen i samband med elavbrott i Kaknästornet. SPF meddelande nr 115. Stockholm 1987.

Olsson, C., *Turistinformation i närradion*. Högskoleuppsats. Karlstad 1988

Risker och skydd för befolkningen. Betänkande av befolknings-skyddskommittén, SOU 1989:17

Sjölin, M., *Kommunpolitik i massmediernas spegel*. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner. Lund 1985

Totalförsvarets ledning under kriser och krig. ÖB (Dnr SamFriv 300:614 91) och ÖCB (Dnr 291-214/89)

Varningsstudie. Varning till allmänheten i nödlägen i fred och krig. SRV 1990-03-19

Weibull, L., *Närradiolyssnandet i Stockholm*. Göteborg 1985

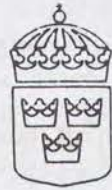
Videovåld II. Betänkande av våldsskildringsutredningen, SOU 1989:22

Särskilt yttrande av de sakkunniga Olle Palmborg och Bernt Stenmark samt experten Sven-Erik Svensson

ang. närradions ledning vid beredskap och vid omedelbar krigsfara.

Närradions ledning vid beredskap och i krig bör vara förlagd till det lokala civilförsvaret. Tillståndshavarna/närradioföreningarna har ofta i dag, dvs. det fredsläge som planeringen utgår från, ett väl fungerande samarbete med kommunen som bör kunna utvecklas för beredskaps- och krigslägen. Att underställa närradion lokalradiochefen i dessa lägen förefaller principiellt tveksamt, särskilt som närradio och lokalradio förblir helt skilda organisationer i fredstid. De undantag som nu föreslås för viktiga meddelanden till allmänheten (VMA) i fredstid skall endast göras i utomordentliga och sällsynta nödlägen. De bör inte få motivera att inordna närradion under lokalradion i den reguljära information och programverksamhet som förutsätts behövas i beredskaps- och krigslägen. Eftersom den föreslagna lokala programgruppen skall utse programutgivare för närradiosändningarna i beredskap och krig behöver inte heller ledningen av närradions administration i dessa lägen placeras utanför kommunen.

Kommittédirektiv



Dir. 1988:22

Utredning om vissa närradiofrågor

Dir. 1988:22

Beslut vid regeringssammanträde 1988-05-19

Statsrådet Göransson anför.

1 Mitt förslag

En särskild utredare bör tillkallas för att utreda vissa frågor i närradions regelverk, bl.a. om närradioföreningarnas ställning och sändarnas räckvidd. Utredaren bör också se över vissa frågor om rätten att sända närradio i krig eller vid krigsfara, behovet av att använda sändarutrustningen för andra ändamål i krig eller vid krigsfara samt möjligheten att använda närradiosändare för inomhusalarmering. Utredaren bör slutligen pröva frågan om, och i så fall under vilka förutsättningar, skyldigheten för närradion att utnyttja televerkets sändare bör upphöra och därvid klargöra vilka förändringar ett upphörande av televerkets sändarmonopol skulle kräva.

2 Närradions förutsättningar

2.1 Frekvenstillgång

De frekvenser för rundradiosändningar som Sverige disponerar har fastställts i internationellt samarbete. För televisionen utnyttjas två rikstäckande kanaler för Kanal 1 och TV 2. För ljudradio utnyttjas tre rikstäckande kanaler på FM-bandet. En fjärde kanal har börjat byggas ut för lokalradions behov. En femte rikstäckande kanal kommer att kunna bli tillgänglig för nya ändamål i mitten av 1990-talet. Frekvensplaneringen för denna kanal möjliggör kommunvis täckande sändningar. Av de åtta frekvenser i långvågs- och mellanvågsbanden som tilldelats Sverige utnyttjas för närvarande två. Dessutom finns frekvensutrymme för ytterligare två rikstäckande TV-kanaler som för närvarande inte utnyttjas. Vid sidan av de rikstäckande kanalerna för ljudradio och television är det möjligt att lokalt utnyttja ytterligare sänd-

ningsfrekvenser på FM-bandet. Sådana frekvenser används bl.a. för närradios sändningar.

Med gällande regler för sändarnas räckvidd, normalt cirka fem km, finns det utrymme för drygt 400 närradiosändare. För vissa av dessa är det relativt lätt att öka räckvidden, för att t.ex. täcka en hel kommun. Inom tätbefolkade delar av landet, men också inom vissa glesbygdsområden, kan emellertid en ökning av räckvidden för vissa sändare leda till att ett mindre antal sändare får rum än för närvarande.

2.2 Utveckling

Närradiosändningar har förekommit i Sverige sedan år 1979, till en början som försöksverksamhet under närradiokommitténs (U 1978:11) ansvar.

Beslut om permanent närradioverksamhet fattades år 1985 (prop. 1984/85:145, KrU 22, rskr. 387). De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1985. Den 1 januari 1986 inrättades en närradionämnd som övertog den tidigare närradiokommitténs myndighetsuppgifter.

Fram till år 1982 sändes närradio i 16 försöksområden. Drygt 400 sammanslutningar deltog i försöksverksamheten. Efter år 1982 har verksamheten vuxit snabbt. Tillstånd till närradiosändningar hade i mars 1988 lämnats för 149 sändarområden av vilka 118 var i gång med sändningar. Antalet sändningsberättigade sammanslutningar var drygt 2 200. Antalet sändningstimmar under budgetåret 1986/87 uppgick till över 160 000.

2.3 Gällande regler

Regler för närradioverksamheten finns i närradiolagen (1982:459, ändrad senast 1986:1215) och lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio. Verksamheten regleras vidare i en närradioförordning (1982:1249, ändrad senast 1985:1066), en förordning (1984:463) om avgifter i ärenden om närradio (ändrad senast 1987:538) samt i en förordning (1988:340) med instruktion för kabel- och närradionämnderna.

Med närradio avses rundradiosändningar med begränsad räckvidd av ljudradioprogram (1 § närradiolagen).

För prövning av frågor om närradio och för tillsyn över närradioverksamheten finns en närradionämnd (2 §). Närradio får inte sändas utan tillstånd från nämnden (3 §).

Tillstånd att sända närradio kan ges till vissa lokala ideella föreningar. Vidare kan församlingar inom svenska kyrkan, obligatoriska sammanslutningar av studerande vid universitet och högskolor samt sammanslutningar av flera tillståndshavare för gemensamma närradioändamål, närradioföreningar, ges tillstånd (4 §)

Närradio får bara sändas över sådana radiosändare som televerket ställer till förfogande (6 §). För varje sändare bestämmer närradionämnden vilka sammanslutningar som skall få sända och under vilken tid sändningarna får ske (7 §). Varje beslut om sändningstid gäller tills vidare, dock längst för ett år (8 §).

Kommersiell reklam eller s.k. sponsring får inte förekomma i närradion (10 §). Tillstånd att sända närradio får återkallas bl.a. om en sammanslutning har brutit mot förbudet mot kommersiell reklam eller sponsring eller om sammanslutningen har sänt ett program som i en lagakraftvunnen dom har befunnits innefatta ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio (13 §).

2.4 Närradionämnden

Närradionämnden har till uppgift att pröva frågor om närradio och har tillsyn över närradioverksamheten.

Vissa av närradionämndens arbetsuppgifter kräver en ingående prövning av varje enskilt ärende. Det gäller tilldelning av sändningstillstånd för sammanslutningar och beslut om återkallelse av sådana tillstånd.

Andra uppgifter kan vara mer rutinbetonade, t.ex. fördelning av sändningstid. De sändande sammanslutningarna på en ort enas i allmänhet om hur sändningstiderna skall fördelas, varför nämndens beslut ofta har karaktären av en formell bekräftelse på vad sammanslutningarna kommit överens om. Detta gäller även ändring av sändningstid.

2.5 Närradioföreningarna

Närradioföreningar finns på de flesta orter där närradio sänds. Det stora flertalet tillståndshavare har anslutit sig till närradioföreningar som fungerar som lokala samarbetsorgan mellan de sändande sammanslutningarna. En viktig uppgift för närradioföreningarna är att utforma förslag till sändningstidsscheman.

Närradioföreningarnas roll är endast reglerad med avseende på deras sändningsrätt. Det finns således inte några regler för hur många närradioföreningar det får finnas på varje ort. Inte heller finns det några föreskrifter som reglerar närradioföreningarnas medverkan i sändningstidsärenden.

3 Bakgrund till de frågor som bör utredas

3.1 Inledning

Med anledning av motioner till riksdagen om närradioverksamheten har kulturutskottet (KrU 1987/88:11) uttalat att det är angeläget att en översyn av vissa frågor rörande närradioverksamheten kommer till stånd. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 1987/88:220). Jag hörjar med att behandla dessa frågor.

I fråga om närradiosändningar i krig och vid krigsfara samt om alarmering har försvarsutskottet (FöU 1986/87:11) anfört att regeringen bör handlägga frågorna om viktiga meddelanden till befolkningen genom radio samt om närradios användning och skydd så att ställning kan tas tidigt under försvarsbeslutsperioden. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet uttalat (rskr. 1986/87:310).

3.2 Närradioföreningarnas ställning och sändarnas räckvidd

Närradioföreningarnas sändningsrätt är begränsad i förhållande till vad som gäller för andra sändningsberättigade sammanslutningar. Sändningarna får endast innehålla uppgifter om program och programtider och andra upplysningar om närradioverksamheten på orten. I övrigt får det endast förekomma sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten, information i begränsad omfattning om kommunal verksamhet samt provsändningar av program som framställts av sammanslutningar som saknar sändningstillstånd, i varje enskilt fall under högst tre månader (11 § närradiolagen).

Det har dock visat sig att de vanliga sändningsberättigade sammanslutningarna inte alltid har resurser att sända på sommaren. Annan verksamhet såsom turistradio, som bl.a. innehåller information om kommunala turistsatsningar och dagshändelser, har då ökat i omfattning. Detta har, å ena sidan, kritiserats av dem som menar att närradios roll som föreningarnas språkrör urholkas. Å andra sidan menar förespråkare för en utvidgning av närradios sändningsrätt, att närradioverksamheten skadas om sändaren inte används under sommaren och förordar därför att närradioreglerna mjukas upp så att de inbegriper den typ av sändningar som jag nyss nämnde.

Reglerna för *närradiosändarnas räckvidd* innebär att närradioprogrammen ska kunna tas emot med god hörbarhet inom ett område på cirka fem km från sändaren (prop. 1981/82:127, KrU 29, rskr. 362). I kulturutskottets betänkande (KrU 1984/85:22) anges att femkilometersgränsen fortfarande skall vara huvudregel men att närradionämnden bör kunna tillåta avsteg. Utifrån en bedömning av föreningslivets behov och ortens förutsättningar bör sändare med större räckvidd kunna få förekomma. Framför allt bör glesbygdsorter kunna komma i fråga.

Önskemål om längre räckvidd framförs ofta från föreningar som arbetar på kommunnivå och därför vill kunna nå hela kommunen. Av 149 sändarområden för vilka sändningstillstånd hade lämnats i mars 1988 hade 58 fått medgivande om längre räckvidd.

Enligt den praxis som har etablerats, har *antalet närradioföreningar* på flertalet orter begränsats till en enda. De sändande sammanslutningarna har således gått samman i en närradioförening. Föreningen förbereder fördelningen av sändningstider på orten, oavsett antalet sändare. På några orter har två närradioföreningar bildats. En utveckling mot mer än en närradioförening på en ort har dock uppfattats kunna ge olyckliga resultat, särskilt om det sker en uppdelning enligt politiska linjer.

Närradionämnden fattar *beslut i sändningstidsärenden*. Alla sändningstidsändringar måste därför också beslutas av nämnden. Nämndens beslut har oftast karaktären av en enkel registrering. Det är en omfattande arbetsuppgift eftersom det gäller 160 000 sändningstimmar per år som skall registreras i perioder om 15 minuter. 8 000 registreringar av ändrade sändningstider görs varje år. Under innevarande budgetår har dock ADB-utrustning tagits i bruk för att underlätta en sådan registrering.

En möjlighet som tidigare har diskuterats men då avvisats, är att låta närradioföreningarna, som i praktiken i de flesta fall svarar för sändningstidsfördelningen, också svara för de formella besluten.

3.3 *Närradiosändningar i krig och vid krigsfara samt frågan om alarmering*

3.3.1 *Gällande regler för närradion i krig*

Det finns för närvarande inga särskilda regler för närradiosändningar i krig och vid krigsfara. De regler som gäller för användningen av radiosändare i krig m.m. är generella för alla radiosändare och finns i förordningen (1980:140) om användning av radiosändare i krig m.m. Innebörden av den är i huvudsak att tillstånd att använda radiosändare enligt 1 § kungörelsen (1967:446) om radiosändare upphör att gälla i krig och vid krigsfara.

Som jag nämnt i det föregående får, enligt närradiolagen, närradio inte sändas utan tillstånd av närradionämnden. Vidare får närradio bara sändas över sådana sändare som televerket ställer till förfogande. För varje sändare bestämmer närradionämnden vilka sammanslutningar som skall få sända och under vilken tid sändningarna skall få ske. Däremot meddelar inte televerket något tillstånd till dessa sammanslutningar att använda radiosändare enligt 1 § kungörelsen om radiosändare. Detta förhållande leder till en viss oklarhet om vad som gäller för närradiosändningarna om Sverige kommer i krig eller krigsfara.

3.3.2 Alarmering

Av landets befolkning bor 80 % i tätorter. Befintligt utomhuslarm hörs inte alltid inomhus. Tidigare var det möjligt att varna befolkningen via telefon, men i takt med att det nya AXE-systemet byggs ut försvinner denna möjlighet.

Med Radio Data System (RDS) finns möjlighet att koppla på ljudet i en radiomottagare och på så sätt ge inomhuslarm till befolkningen under dygnets alla timmar. Dessutom kan RDS även lämna lokalt avgränsad varningsinformation till olika samhällsfunktioner utan att störa pågående program. Det kan gälla information till t.ex. transportväsendet och industrin.

Möjligheten att använda RDS över närradio har diskuterats. Enligt vad jag erfarit kan dock inte RDS-sändningar genomföras fullt ut förrän tidigast omkring år 1995.

3.3.3 1987 års beslut om totalförsvarets fortsatta utveckling

Frågorna om närradion i krig samt om alarmering och andra viktiga meddelanden till befolkningen genom radio har behandlats under förberedelsearbetet inför riksdagsbeslutet år 1987 om totalförsvarets utveckling under i första hand perioden 1987/88 - 1991/92.

Som ett led i 1984 års försvarskommittés arbete med att utforma förslag om totalförsvarets inriktning inför 1990-talet lade olika myndigheter inom totalförsvaret fram förslag till programplaner för sina ansvarsområden. Följande två myndigheter hade synpunkter på här behandlade frågor.

Styrelsen för psykologiskt försvar behandlade frågan om närradions användning i krig och angav vissa principer för hur närradions resurser bäst skulle kunna tas till vara vid kriser och krig. Enligt styrelsen borde närradions sändare och frekvenser användas för distribution av de länsradiosändningar som skall etableras under krig med lokalradion som bas. I avvaktan på slutligt ställningstagande och en fastlagd beredskapsplan borde enligt styrelsen närradiosändningarna vid en hastigt påkommen kris och krigssituation kunna bringas att upphöra.

Statens räddningsverk behandlade frågan om inomhusalarmering. Enligt räddningsverket borde närradiosändarna kunna utnyttjas för larm och därför kompletteras med viss utrustning.

3.4 Huvudmannaskapet för närradiosändare

3.4.1 Nuvarande situation

Televerket har svarat för närradiosändarna sedan provverksamhetens start år 1979. Sedan år 1982 anges det i närradiolagen (6 §) att närradio bara

får sändas över sådana radiosändare som televerket bestämmer. De sändare som används för närradion kan vara placerade på olika sätt, t.ex. på televerkets byggnader, i vattentorn eller i rundradiomaster.

Televerket installerar sändare och programförbindelser och debiterar närradioföreningarna hyra för tillhandahållna tjänster. Riktpunkten för televerket har varit att erbjuda tjänsterna till självkostnadspris i enlighet med vad som beslutats av riksdagen (prop. 1981/82:127, KrU 29, rskr. 362). Enligt vad jag erfarit uppvisade emellertid verksamheten ett ekonomiskt underskott på ca 25 % år 1987.

3.4.2 Televerkets förslag

I skrivelse till regeringen den 25 september 1987 har televerket föreslagit att verkets monopol på närradiosändare avvecklas. Televerket anför att det, i ett läge där relativt kraftiga prisökningar skulle behöva göras för att täcka televerkets kostnader för verksamheten, är rimligt att de sändande föreningarna ges frihet att överväga andra alternativ än televerket som tillhandahållare av närradiosändare. Härigenom skulle, enligt televerket, föreningar som så önskar kunna anskaffa egna sändare och genom ideella insatser få möjlighet att reducera sina kostnader.

Televerket har för avsikt att, även efter det att verkets ensamrätt upphört, marknadsföra de ifrågavarande tjänsterna till intresserade köpare.

3.4.3 Remissyttranden

Televerkets förslag har remissbehandlats och svar har avgetts av närradionämnden, statens räddningsverk, överstyrelsen för civil beredskap, styrelsen för psykologiskt försvar och Närradioförbundet.

Närradionämnden menar att en noggrann analys är nödvändig för att se vilka konsekvenser ett upphävande av nuvarande regler kan få såväl för de föreningar som för närvarande sänder närradio som för dem som avser att starta. Det bör också studeras hur en differentiering av sändarhyrorna kan antas påverka närradioverksamhetens fortsatta utbyggnad, särskilt med hänsyn till glesbygd och mindre orter. Det bör vidare klargöras om det är möjligt att förena televerkets roller som dels konkurrent på en marknad, dels kontrollant av de tekniska förutsättningarna för verksamheten. Närradionämnden understryker att det efter ett eventuellt beslut om ändrade principer för sändaretablering kan behövas en övergångsperiod.

Statens räddningsverk anser att ett slopande av televerkets monopol kan innebära negativa effekter på möjligheterna att larma/varna allmänheten även i samband med stora fredstida olyckor. Med ett splittrat ägande anser

räddningsverket att det i fred inte är möjligt att säkerställa att privata sändare verkligen går ut med myndighetsmeddelanden.

Överstyrelsen för civil beredskap anser att televerkets monopol på närradiosändare bör kunna avskaffas, men förutsätter att sändarinnehavarnas åligganden i krig och vid krigsfara regleras i samband med tillståndsgivningen.

Styrelsen för psykologiskt försvar menar att televerkets förslag om avmonopolisering av närradiosändare kan ha vissa fördelar. Om sändarna privatiseras kan de i samband med en allvarlig kris eller i krig bli föremål för åtgärder enligt förfogandelagen. Enligt nuvarande ordning, då televerket äger sändarna, finns inte någon sådan möjlighet. Om däremot närradion, enligt vad styrelsen tidigare föreslagit, får en funktion inom totalförsvaret och i händelse av krig alltså tilldelas speciella uppgifter, är det en fördel om televerket liksom hittills äger och svarar för driften av närradiosändarna.

Närradioförbundet anser frågan om upphörandet av televerkets sändarmonopol så viktig för närradioorganisationerna att den måste utredas. Bl.a. måste de ekonomiska konsekvenserna av att ha olika leverantörer av sändarutrustning undersökas. Även frågan om föreningars nyttjanderätt av en sändare som ägs av annan organisation eller av företag bör belysas. Slutligen bör, enligt förbundet, närradions roll i krig och dess förutsättningar i detta avseende undersökas.

4 Utredningsuppdraget

De frågor som har berörts i det föregående bör behandlas i ett sammanhang så att olika konsekvenser kan belysas på ett samlat sätt. Denna uppgift bör anförtros åt en särskild utredare.

Utredaren bör sålunda behandla de ifrågasatta ändringarna av regelsystemet för närradion som jag nämnt tidigare. Utredaren bör vidare behandla frågorna om rätten att sända närradio i krig och vid krigsfara, om behovet av att använda sändarutrustningen för andra ändamål samt om sändning av varning och andra viktiga meddelanden till befolkningen vid beredskap, i krig och vid fredsolyckor genom närradio. Slutligen bör utredaren pröva televerkets förslag att det inte längre skall vara nödvändigt att använda sändare som tillhandahålls av televerket i närradioverksamheten.

Det finns anledning att mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter se över reglerna för närradioföreningarnas sändningsrätt. Enligt min mening är det naturligt att man strävar efter att i största möjliga mån bevara närradions särprägel som föreningsradio.

I fråga om närradiosändarnas räckvidd bör utredaren undersöka om det är tekniskt möjligt att gå ifrån nuvarande huvudregel om fem km räckvidd

och i stället eftersträva kommundäckning. Utredaren bör redovisa de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av en sådan förändring.

Utredaren bör vidare överväga om det är lämpligt och möjligt att beslutsordningen i sändningstidsärenden ändras, t.ex. genom att låta närradioföreningarna överta viss beslutanderätt, och om det i så fall krävs fastare regler för närradioföreningarna. Behovet av regler för antalet närradioföreningar på en och samma ort bör också övervägas.

Vid sin behandling av frågan om närradioresursernas användning i kris- och krigssituationer bör utredaren utgå från de riktlinjer som gäller för rundradioverksamheten i krig eller vid krigsfara. Utredaren bör bedöma önskvärdheten av att kunna sända ljudradio över mindre områden än med nuvarande sändarresurser och hur sådana sändningar tekniskt och organisatoriskt bör samordnas med övriga rundradiosändningar.

Om utredaren finner att möjligheterna att sända över sådana mindre områden bör ökas, bör denne ange vilka krav som bör gälla i fråga om bl.a. täckningsområden, uthållighet, skydd och programförbindelser. Mot bakgrund av dessa krav bör det undersökas vilka kompletteringar som behövs om närradiosändarna skall kunna användas för sådana sändningar samt kostnaderna för dessa. Utredaren bör också, så långt som möjligt, ange kostnaderna för tänkbara alternativ, t.ex. användandet av ett kommande P 5-nät. Möjligheterna att sända textmeddelanden med hjälp av RDS-teknik över närradio bör också övervägas.

Förutsättningarna för att folkrörelserna och föreningslivet skall kunna medverka med egna radiosändningar för att upprätthålla folkförsvar och motståndsvilja vid beredskap och i krig bör analyseras. Utredaren bör i sitt arbete beakta de problem rörande yttrandefrihet som kan uppstå vid särskild användning av närradios sändare och frekvenser.

Konsekvenserna av televerkets förslag om närradiosändarna bör belysas noggrant. Det gäller t.ex. de ekonomiska konsekvenserna för de sändande sammanslutningarna, behovet av nya regler om innehavare av närradiosändare och dessas skyldigheter, eventuella övergångsproblem samt närradioföreningarnas förhållande till televerket om förslaget genomförs. Vidare bör utredaren belysa huvudmannaskapets betydelse för möjligheterna att använda närradioresurserna i krig och vid krigsfara.

Utredningsuppdraget bör bedrivas i nära kontakt med berörda myndigheter, institutioner och organisationer. Utredaren bör vidare beakta vad som anförts i regeringens direktiv (dir 1984:5) till kommittéer och särskilda utredare.

Resultatet av utredarens arbete bör redovisas senast den 31 december 1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om rundradio-
verksamhet

att tillkalla en särskild utredare, omfattad av kommittéförordningen
(1976:119), med uppdrag att utreda vissa frågor om närradio samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt ut-
redaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns uppförda reservations-
anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller
hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)



ARBETSMARKNADS-
DEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde

Datum

1989-11-30

II:117

Ärendebeteckning

IP 2311/89
(delvis)

89:15

Överlämnande av vissa förslag rörande närradio-
verksamhet

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet har i rapporten Mångfald mot enfald (SOU 1989:13) lämnat förslag bl. a. rörande närradion och dess verksamhet. Under punkten 9.7.2 föreslår kommissionen sålunda att utredningen om vissa närradiofrågor bör få i uppdrag att se över reglerna om dels referensbandningen, dels möjligheterna att ge närradions Etiska nämnd en starkare ställning.

Regeringen överlämnar ovannämnda förslag rörande närradioverksamhet till utredningen rörande vissa närradiofrågor (U 1988:07).

Utdragets överensstämmelse med
originalet intygas

C. Anand

Utdrag till

utbildningsdepartementet
Utredningen om vissa närradiofrågor
(remissyttrandena bifogas)

Närradions etiska regler

Publicerade med tillstånd av
Sveriges Närradioförbund

Inledning

Närradion är ett medel för organisationerna att föra ut sina åsikter och är ett av demokratins uttryck för yttrandefrihet.

Principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet är därför grundläggande för närradion.

Det är naturligt för närradion att upprätthålla etiska regler som främjar demokratins värden. Dessa regler skall i första hand skydda den enskilde så att denne inte åsamkas skada eller lidande och får inte användas för att inskränka föreningarnas möjligheter att framföra sina åsikter.

Yttrandefriheten i närradion regleras av tryckfrihetsförordningen och lagarna på närradioområdet. Närradions särart markeras av att det är föreningarnas gemenskaps- och åsiktsradio utan krav på opartiskhet.

Närradions trovärdighet stärks om andan i demokratins lagar får prägla även det område som inte regleras i lag.

Som ett uttryck härför har etiska regler för närradion utarbetats och frivilligt antagits.

Programregler

Organisationernas förhållande till allmänheten

1. Kontrollera sakuppgifter så noggrant som omständigheterna medger även om de tidigare offentliggjorts. Vänta hellre med att lämna en uppgift än att riskera att sprida en felaktig.

Ge lyssnaren möjlighet att skilja mellan fakta och kommentar.

2. Visa generositet med källangivelser när en framställning huvudsakligen bygger på annans sakuppgift. Betänk att personliga berättelser kan innehålla uppgifter som grundas på slarv eller glömska och som kan ihågkommas på andra sätt av andra berörda.

3. Följ upphovsrätten med dess citatregler.

4. Sänd inte program som kan uppfattas som ärekränkande för enskild person, eller som hot eller förakt för folkgrupp eller andra grupper av personer med anspelning på ras, hudfärg, etniskt ursprung, trosbekännelse eller kön.

Sänd inte inslag om inte trygghet föreligger för att den som yttrar sig iakttar programreglerna.

Avbryt alltid inslag om brott mot dessa regler ändå förekommer.

5. Se till att påannonser och programrubriker har täckning i programmet.

6. Felaktig sakuppgift skall rättas när det är påkallat. Den som har befogat anspråk att bemöta ett påstående bör skyndsamt bere-

das tillfälle till genmäle i den förenings program där ifrågasatt påstående sänts.

7. Rättelse och genmäle skall sändas på sådant sätt att de kan uppmärksammas av dem som fått del av de ursprungliga uppgifterna.

8. Avstå från att sända uppgifter som kan kränka privatlivets helgd.

9. Redigera inte intervjuer på ett sådant sätt att den intervjuade misskrediteras.

10. Tillmötesgå rimliga krav på att få ta del av sända program om framställning därom görs av en person eller organisation som kan anses förfördelad av programmet.

11. Följ Pressens Samarbetsnämnds etiska regler för press, radio och TV vid sändningar av nyhetskaraktär.

12. Närradions Etiska Nämnds utlåtande om sammanslutnings egna sändningar skall i sin helhet och utan dröjsmål, korrekt återgivas i sändning på så attraktiv lyssnartid som möjligt.

Ordningsregler vid sändning

Organisationers förhållande till varandra

1. Mångfalden av organisationer, som utnyttjar samma närradiosändare, ställer stora krav på god radiodisciplin.

Överlämnandet av programsvaret till annan organisation måste tekniskt ske på ett korrekt sätt.

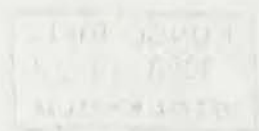
2. Ange alltid entydigt stationsnamn och sändande organisation. Använd inte stationsbeteckning som kan förväxlas med andra organisationer eller stationsnamn på samma ort.

3. Använd inte andra organisationers signaturljud för att vilseleda lyssarna.

4. Håll god kontakt med närradiokollegorna för undvikande av störningar vid övergång från en organisations program till annans. Tidsöverdrag och tekniska störningar av andras sändningar är brott mot radiolagen.

5. Gör korrekta och opartiska på- och avannonser vid överlämnandet av sändningen till annan organisation.

Kommentera inte anslutande organisations program på ett sätt som kan uppfattas som kränkande.



Medarbetares ställning

Förhållandet till allmänheten och programutgivare

1. Använd inte din ställning som medarbetare i närradion till att utöva påtryckning för egen eller annans vinning, eller till att skaffa privata förmåner.

2. Tillmötesgå rimliga önskemål från intervjuade/medverkande att i förväg få veta hur och var deras uttalande återges.

Var noga med att ange för vilken organisation och/eller radio-stations räkning du arbetar.

3. Visa särskild hänsyn mot ovana medverkande. Upplys alltid om samtalet är avsett för sändning eller enbart för egen information.

4. Programutgivaren har straffrättsligt ansvar för programinnehållet. Hans rätt att utesluta programinnehåll ur sändning är ovillkorlig. Ansvar för att de etiska reglerna efterlevs åvilar i sin helhet programutgivaren.

Dessa etiska regler för närradion har antagits av Sveriges Närradioförbund 1982 och reviderats av förbundsstämman 1989.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömigatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattningsreglering av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]

KUNGL. BIBL.
1990-10-22
STOCKHOLM