

# Kabel-TV-distributionen i Sverige ur ett yttrandefrihetsperspektiv

## Innehållsförteckning

1 Inledning.....	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Syfte.....	7
1.2.1 Problemställning.....	8
1.3 Disposition.....	8
1.4 Terminologi.....	9
1.5 Källor.....	9
1.6 Avgränsningar.....	10
2 Distribution via marknätet.....	10
2.1 Teknisk beskrivning.....	10
2.2 Public service.....	11
2.2.1 Bakgrund.....	11
2.2.2 Begreppet public service.....	11
2.2.3 Innebörden av public service idag.....	12
2.3 Monopolsituation.....	12
3 Mottagning och spridning i kabel av program från telesatelliter.....	12
3.1 Satellitsändningar.....	13
3.1.1 Bakgrund.....	13
3.1.2 Teknisk beskrivning.....	13
3.1.3 Fördelar gentemot tidigare teknik.....	13
3.1.4 Expansion.....	14
3.2 Kabel-TV.....	14
3.2.1 Bakgrund.....	14
3.2.2 Syftet med att sända i kabel.....	15
3.2.3 Teknisk beskrivning.....	15
3.2.4 Roller som kan urskiljas i kabel-TV-verksamheten.....	15
3.2.5 Vidaresändning och ursprunglig sändning.....	15
3.2.6 Andel hushåll anslutna till kabel-TV.....	16
3.2.7 Kostnader och avgifter för kabel-TV.....	16
3.2.8 Kabel-TV-bolagen.....	16
3.2.8.1 Telia InfoMedia Television AB.....	16
3.2.8.2 Kabelvision.....	17
3.2.8.3 StjärnTV.....	17
3.2.8.4 Sweden on Line.....	17
3.2.9 Avsaknad av konkurrens mellan bolagen.....	17
4 Den digitala TV-tekniken.....	18
4.1 Teknisk beskrivning.....	18

4.1.1	Bakgrund .....	18
4.1.2	Tekniska förutsättningar.....	18
4.1.3	Konsekvenser .....	19
4.2	Digital marksänd TV .....	19
4.3	Digital kabel-TV.....	20
4.3.1	Bakgrund .....	20
4.3.2	Påbörjande av digitaliseringen .....	20
5	Den rättsliga regleringen .....	21
5.1	Yttrandefriheten i Regeringsformen.....	21
5.2	Yttrandefriheten i Europakonventionen .....	22
5.3	Yttrandefrihetsgrundlagen.....	22
5.3.1	Bakgrund och tillkomst .....	22
5.3.2	Innebörden av yttrandefrihet .....	23
5.3.3	Lagens syfte.....	23
5.3.4	Lagens tillämpningsområde .....	23
5.3.5	Förhållandet till RF och Europakonventionen .....	24
5.3.6	Grundläggande principer.....	25
5.3.6.1	Meddelar- och anskaffarfrihet.....	25
5.3.6.2	Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder .....	25
5.3.6.3	Skydd för individuell mottagning.....	25
5.3.6.4	Skydd för rätten att anlägga trådnät .....	25
5.3.6.5	Exklusivitet.....	25
5.3.6.6	Källskydd.....	25
5.3.6.7	Skydd för vidareändring av utländska program .....	26
5.3.6.8	Etableringsfrihet .....	26
5.3.6.9	Målsättningsstadgandet .....	26
5.3.6.10	Skydd för programföretagens redaktionella självständighet .....	26
5.3.6.11	Brottskatalogen.....	26
5.3.6.12	Ensamansvar.....	27
5.3.6.13	Särskild rättegångsordning med jury.....	27
5.3.7	Följdlagstiftning till YGL.....	27
5.4	Direktivet för gränsöverskridande television - direktiv (89/552/EEG) och direktiv (97/36/EG) .....	27
5.4.1	Bakgrund och tillkomst.....	27
5.4.2	TV-direktivets syfte.....	28
5.4.3	Tillämpningsområde.....	28
5.4.4	Regler om TV-sändningarnas innehåll.....	28
5.4.5	Förhållandet till svensk lagstiftning .....	29
5.4.6	Grundläggande principer.....	29
5.4.6.1	Sändarlandsprincipen .....	29
5.4.6.2	Principen om fri rörlighet.....	29

5.4.6.3 Principen om minimireglering.....	29
5.5 Radio- och TV- lagen.....	30
5.5.1 Bakgrund och tillkomst.....	30
5.5.2 Lagens syfte.....	30
5.5.3 Lagens tillämpningsområde .....	30
5.5.4 Förhållandet till YGL.....	31
5.5.5 Relevant lagtext.....	31
5.5.5.1 Tillstånd och registrering.....	31
5.5.5.2 Sändningar med tillstånd av regeringen.....	31
5.5.5.3 Vidaresändningar i kabelnät.....	32
5.6 Tillstånden att sända television för Sveriges Television och TV4.....	33
5.6.1 Bakgrund och tillkomst.....	33
5.6.2 Tillståndens innehåll.....	33
5.6.3 Tillståndens förhållande till YGL och RaTVL.....	33
6 Närmare om etableringsfriheten för kabel-TV-bolagen.....	34
6.1 Bakgrund .....	34
6.2 Rätten att etablera trådnät.....	34
6.3 Rätten att bedriva sändningsverksamhet.....	35
6.4 Begränsningar av etableringsfriheten.....	35
6.5 Lagrådets kritik av det tidigare utformandet av 3 kap. 1§ YGL .....	35
6.5.1 Bakgrund .....	35
6.5.2 Det ursprungliga förslaget till 3 kap 1§ YGL.....	36
6.5.3 Lagrådets kritik av 3 kap 1§ första stycket YGL .....	36
6.5.4 Lagrådets kritik av 3 kap. 1§ andra stycket YGL.....	36
6.5.5 Lagrådets föreslagna utformning av 3 kap. 1§ YGL.....	36
6.5.6 Den slutliga utformningen av 3 kap. 1§ YGL.....	37
6.6 Skydd för vidaresändningar av utländska program.....	37
7 Närmare om must carry-principen .....	38
7.1 Bakgrund och tillkomst .....	38
7.2 Relevant lagtext.....	38
7.3 Tolkning av 3 kap. 1§ YGL.....	39
7.3.1 Innebörden av kravet på ”allsidig upplysning” .....	39
7.3.2 Innebörden av kravet ”på ett tillfredsställande sätt” .....	39
7.3.3 Innebörden av kravet ”utan kostnad för själva mottagandet” .....	39
7.4 Bestämmelsens syfte .....	40
7.5 Bestämmelsens tillämplighetsområde .....	40
7.6 Berörda sändningar.....	41
7.7 Utvidgning av must carry-principen?.....	41
7.7.1 Bakgrund .....	41
7.7.2 Förslag om utvidgning av must carry-principen .....	41
7.7.2.1 Sändningsplikt av grannlands-TV .....	41

7.7.2.2	Mediekoncentrationskommitténs förslag .....	41
7.7.3	Lagrådets kritik av det tidigare utformandet av 3 kap. 1§ YGL .....	42
7.7.4	Innebörden av begreppet ”allsidig upplysning” .....	42
7.7.5	Digitaliseringen av televisionen .....	42
7.8	Den upphovsrättsliga aspekten .....	43
7.8.1	Bakgrund .....	43
7.8.2	Gällande ordning .....	43
7.8.3	Problemområde .....	43
8	Digitalisering och must carry-principen .....	43
8.1	Lagändringar i och med digitaliseringen .....	43
8.1.1	Bakgrund .....	43
8.1.2	Ändringarna i 8 kap 1§ RaTVL .....	44
8.1.2.1	8 kap. 1§ första stycket RaTVL .....	44
8.1.2.2	8 kap. 1§ andra stycket RaTVL .....	44
8.1.2.3	8 kap 1§ fjärde stycket RaTVL 8 kap .....	44
8.1.2.4	8 kap 1§ femte stycket .....	44
8.1.3	Övergångsbestämmelse .....	45
8.1.3.1	Innebörden av övergångsbestämmelsen .....	45
8.1.4	Syftet med ändringarna .....	45
8.2	Kritiken av lagändringen .....	45
9	Förslaget till mediekoncentrationslag och kabel-TV-bolagen .....	46
9.1	Bakgrund .....	46
9.2	Kabel-TV-bolagens ställning gentemot konsumenterna .....	46
9.2.1	Bakgrund .....	46
9.2.2	Problemområden .....	47
9.2.3	Konsumentverkets kritik .....	47
9.2.3.1	Konkurrensverkets prövning av kabel-TV-bolagens programpaketering .....	47
9.2.3.1.1	Konkurrensverkets verkliga behörighet att ta upp målet .....	47
9.2.4	Förespråkade lösningar .....	47
9.2.4.1	Kollektiva val enligt den norska modellen .....	48
9.2.4.2	Individuella val enligt ett pay-per-view-system .....	48
9.2.4.3	Ett alternativt förslag .....	49
9.2.4.3.1	Sweden On Line modellen .....	49
9.2.5	Konkurrensbegränsande villkor från kabel-TV-bolagen .....	49
9.2.5.1	Mediekoncentrationskommitténs slutsats .....	49
9.3	Kabel-TV-bolagens ställning gentemot programföretagen .....	50
9.3.1	Bakgrund .....	50
9.3.2	Problemområden .....	50
9.3.3	Mediekoncentrationskommitténs slutsats .....	50
9.4	Konkurrenslagstiftningens tillämplighet på yttrandefrihetsområdet .....	51

9.4.1	Bakgrund .....	51
9.4.2	Problemområde .....	51
10	Must carry-principens berättigande.....	51
10.1	Bakgrund .....	51
10.2	Must carry-principen och äganderätten.....	52
10.2.1	Bakgrund .....	52
10.2.2	Innebörden av äganderätten.....	52
10.2.2.1	Rättsföljder av äganderätten.....	52
10.2.2.2	Förmåner på grund av äganderätten.....	52
10.2.3	Inskränkningar av äganderätten.....	52
10.2.4	Kvantitativ och kvalitativ uppdelning av must carry-principen.....	53
10.2.5	Must carry-principen jämfört med övriga inskränkningar av äganderätten.....	53
10.3	Must carry-principen och avtalsfriheten.....	54
10.3.1	Bakgrund .....	54
10.3.2	Problemområde .....	54
10.3.3	Innebörden av avtalsfriheten .....	54
10.3.4	Inskränkningar i avtalsfriheten.....	54
10.3.5	Lagtekniska problem vid en utvidgning av must carry-principen.....	55
10.4	Kvalitetsskillnader en slump? .....	55
10.5	TV4:s must carry-status kan ifrågasättas.....	56
10.5.1	Bakgrund .....	56
10.5.2	Remisskritik.....	56
10.5.3	Bemötande av kritiken.....	56
10.6	Allsidig upplysning vid stort kanalutbud .....	57
10.7	Must carry-principens relevans i den digitala televisionen.....	57
10.7.1	Det ökade programutbudet.....	57
10.7.2	Förändrade mottagningsförhållanden.....	58
10.7.2.1	Övergångsperiod .....	58
11	Avslutning .....	58
11.1	Är den etableringsfrihet som YGL föreskriver reell? .....	58
11.1.1	Marknadsstrukturen.....	58
11.1.2	Möjligheterna till leverantörbyte .....	59
11.1.3	Möjligheterna till nya kunder.....	59
11.1.4	Slutsats.....	59
11.2	Är en utvidgning av must carry-principen möjlig med beaktande av YGL? .....	59
11.3	Står must carry-principen i konflikt med äganderätten? .....	60
11.4	Står must carry-principen i konflikt med avtalsfriheten?.....	61
11.5	Bör TV4:s sändningar omfattas av must carry-principen?.....	61
11.6	Rättssäkerhetsaspekten.....	62

11.7 Den politiska aspekten.....	62
Källförteckning.....	63

## ***1 Inledning***

### **1.1 Bakgrund**

TV-mediet är ett av vår tids främsta medier. Hela Sveriges befolkning nås av Sveriges Televisions och TV4:s sändningar. Utvecklingen på området har skett mycket snabbt. En ny marknad för att sända program via kabel och satellit har vuxit fram. Nya aktörer på marknaden, vid sidan om Sveriges Television, har således gjort sig gällande.

Från lagstiftarens sida har flera åtgärder vidtagits i takt med den tekniska utvecklingen. Lagstiftningen har vid ett antal tillfällen ändrats och förtydligats. Vad som kan urskiljas är emellertid viljan från statens sida att tillse att hela Sveriges befolkning har tillgång till ett allsidigt programutbud. Härvid aktualiseras den s.k. must carry-principen vilken innebär att den som äger eller förfogar över ett kabel-TV-nät kostnadsfritt skall tillse att de kanaler som finansieras genom licensavgifter vidareänds till de anslutna hushållen. Även lagstiftarens önskan att behålla en så stor yttrandefrihet som möjligt kan urskiljas. Yttrandefriheten som i Sverige alltid ansetts mycket beaktansvärd, detta inte utan anledning, har emellertid på medieområdet kommit att skapa debatt då yttrandefriheten med en total etableringsfrihet snarare verkat till dess motsatta syfte.

### **1.2 Syfte**

Syftet med denna uppsats är att utifrån rättsliga avvägningar komma fram till huruvida den s.k. must carry-principen är berättigad sett ur ett yttrandefrihetsperspektiv samt med hänsyn till andra i rättsordningen grundläggande rättigheter. Frågan kan nämligen ställas huruvida must carry-principen överensstämmer med gällande rätt. Även samhällliga aspekter som kan tänkas påverka bestämmelsens berättigande kommer att beaktas. I uppsatsen skall vidare utredas huruvida en förändring av must carry-principen är att förordas eller om bestämmelsens existens till och med skall ifrågasättas.

I anslutning till den grundläggande frågeställningen kommer även att belysas i vilken utsträckning det råder en sådan etableringsfrihet för kabel-TV-bolag som grundlagen föreskriver. Redan en ytlig analys av den av ett fåtal företag dominerade kabel-TV-marknaden ger intryck av att så inte är fallet. Frågan huruvida konkurrensen på området endast är fiktiv skall därför utredas mot bakgrund av den rättsliga regleringen.

### *1.2.1 Problemställning*

Must carry-principens existens och dess berättigande måste vägas mot diverse motstående intressen. Yttrandefrihet, informationsfrihet och andra i vår rättsordning grundläggande rättigheter måste beaktas vid frågan huruvida de skyldigheter som följer av must carry-principen är motiverade. Must carry-principen anses av kabel-TV-bolagen vara en betydande inskränkning i dispositionsfriheten över sina egna anläggningar och som därav verkar betungande för verksamheten. Det handlar således om en intresseavvägning mellan det privata ägandet och allmänhetens intresse av en i viss mening fri och garanterad tillgång av vissa av staten utvalda TV-sändningar. Avvägningen är emellertid beroende av utomstående tekniska och marknadsmässiga förutsättningar som varierar över tid. Bestämmelsens utformning har sedan flera år varit densamma. Att regeln vid dess utformande möjligen var väl motiverad behöver, mot bakgrund av samhällsutvecklingen, under inga omständigheter betyda att bestämmelsen idag är berättigad.

Kabel-TV-marknaden domineras av fyra kabel-TV-bolag som gemensamt försörjer 95% av de kabel-TV-anlutna hushållen, vilket motsvarar 62% av samtliga TV-försedda hushåll. Av denna del är det ett företag (Telia InfoMedia Television AB) som står för cirka 55% av distributionen. Den paradoxala konsekvensen av en oinskränkt yttrandefrihet, som innebär en total etableringsfrihet på området, har tenderat att leda till en starkt begränsad yttrandefrihet på grund av svårigheten att komma in på marknaden.

## **1.3 Disposition**

För en förståelse av kabel-TV-verksamheten görs inledningsvis en teknisk beskrivning av TV-sändningar, såväl för marksändningar som för sändningar via satellit och genom kabel. För en bättre förståelse av must carry-principen behandlas innebörden och funktionen av public service-verksamheten. I kap. 4 beskrivs den digitala tekniken för televisionssändningar.

En redogörelse av den rättsliga regleringen är nödvändig. De lagar och förordningar samt de EG-rättsliga akter som berör kabel-TV-verksamheten beskrivs i kap. 5 i den mån det är relevant för denna framställning. Härtill kommer även viss tolkning av rättsakterna hämtade från aktuella förarbeten.

Mer ingående ges i kap. 6 en redogörelse för etableringsfriheten för kabel-TV-bolag i Sverige. Must carry-principen beskrivs detaljerat i kap. 7.

Digitaliseringen av televisionen aktualiseras vid ett ifrågasättande av must carry-principen. En detaljerad beskrivning de lagändringar som skett i och med påbörjan av de marksända digital TV-sändningarna ges i kap. 8.



En analys av innebörden för kabel-TV-bolagen av de förslag som framlades i SOU 1999:30 av massmediekoncentrationskommittén görs i det följande kapitlet. I kap. 9 behandlas således vissa konsument- och marknadsmässiga aspekter.

För berättigandet av must carry-principen redogörs i kap. 10. Ett flertal aspekter på bestämmelsen såsom dess förhållande till äganderätten och avtalsfriheten utreds. Avslutningsvis i kap. 11 återfinns egna synpunkter på de frågor som ställts i de föregående kapitlen.

## 1.4 Terminologi

I denna framställning benämns den som äger eller förfogar över ett kabel-TV-nät som ett "kabel-TV-bolag". Då framställningen ur flera aspekter behandlar företags ställning gentemot rådande lagstiftning har detta ansetts vara en riktig benämning. Andra likvärdiga benämningar är "kabel-nät-bolag" eller "kabel-TV-operatör". Den svenska översättningen av "must carry" som används i framställningen är "sändningsplikt"<sup>1</sup>. Andra likvärdiga översättningar är "förmedlingsplikt" och "distributionsplikt".

"Radio" är en teknisk term som även innefattar TV-mediet. Med "radio" avses således sändningar som sker med radiovågor som utbreder sig i rymden utan särskild ledare. I vanligt språkbruk förstås med "radio" emellertid ljudradio, oavsett om sändningen sker genom radio i teknisk mening eller genom tråd.<sup>2</sup>

I Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) (YGL) återfinns den tekniska distinktionen av begreppet. I 1§ tredje stycket YGL anges att vad som sägs om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I Radio och TV-lagen (1996:844) (RaTVL) används begreppet "radio" såsom det förstås i vanligt språkbruk. Denna framställning anknyter till den terminologi som används i RaTVL och vad som i övrigt förstås av allmänt språkbruk.

## 1.5 Källor

Det material som använts för framställningen består huvudsakligen av lagförarbeten. Utgångspunkten för uppsatsen är SOU 1999:30 "Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m.m." där ett flertal problem som följt utvecklingen på kabel-TV-området uppmärksammats.

---

<sup>1</sup> Rosén, SJT 1997 s822 ff

<sup>2</sup> Prop 1995/96:160 s63

Tillgången av doktrin på området är begränsad. Professor Jan Rosén har tidigare utrett frågeställningar liknande mina i artiklar publicerade i Svensk Juristtidning. För läsning om medieutvecklingen i Sverige och Sveriges mediestruktur finns emellertid mer omfattande litteratur.

Till min hjälp har jag förutom handledning av professor Jan Rosén samtalat med Lars Marén på Kulturdepartementet och Anders Johansson VD på Svenska Kabel-TV-föreningen. Även mitt arbete på MTG (Modern Times Group) har givit mig inspiration till min framställning.

## **1.6 Avgränsningar**

I SOU 1999:30 ”Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m.m.” utreds flera intressanta frågor kring mediautvecklingen och med denna uppkomna konkurrens- och koncentrationssituationer som staten önskar reglera.

Avregleringen inom radio- och TV-medierna har medfört en ökad konkurrens men även en tilltagande koncentration såväl på TV-området som på tidningsmarknaden. En ny typ av korsvis ägande mellan dagspress och etermedier har blivit vanligt förekommande. Även en ökad samordning mellan traditionella medieföretag och telekommunikationsföretag kan urskiljas.

Kommitténs uppgift enligt dess direktiv<sup>3</sup> var att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka en sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Enligt direktivet skulle en sådan reglering ske i en särskild lag. Även konkurrenslagstiftningens tillämplighet på området skulle utredas av kommittén.

Den stora frågan huruvida konkurrensen på området skall kunna bestå samtidigt som yttrandefriheten beaktas berörs endast delvis i uppsatsen. Framställningen är koncentrerad på kabel-TV-marknaden och således hamnar ägandeproblematiken på exempelvis dagspressområdet utanför uppsatsens gränser.

## ***2 Distribution via marknätet***

### **2.1 Teknisk beskrivning**

Radiosändning sker genom alstring och utsändning av elektromagnetiska vågor i den del av det fria rummets elektromagnetiska spektrum där dessa vågor utbreder sig

---

<sup>3</sup> Dir. 1997:136

med samma hastighet som ljuset. Radiovågor beräknas som en frekvens och uttrycks i enheten hertz. En hertz anger en svängning per sekund. Vid högre frekvens än 3000 gigahertz övergår radiovågorna till exempelvis infraröd strålning, ultraviolett ljus och röntgenstrålning.

Utrymmet för radiosändningar genom eteren är inte obegränsat. Två radiosändare som använder samma frekvens kan störa varandra. För ett rationellt utnyttjande av radiofrekvensspektrumet krävs regler av internationell räckvidd. För detta ändamål har internationella konventioner upprättats.<sup>4</sup> Mot denna bakgrund har det heller inte ansetts möjligt att tillförsäkra var och en rätt att bedriva rundradiosändningar.

Tekniken för radiosändning kan även utnyttjas inom andra områden än radio- och TV-distribution. Dit hör t.ex. telefoni och telegrafi.

## **2.2 Public service**

### *2.2.1 Bakgrund*

Public service-tanken härstammar från Storbritannien där reguljära TV-sändningar till allmänheten inleddes år 1946.<sup>5</sup> John Reith, chef vid British Broadcasting Corporation (BBC), utarbetade vissa hållpunkter som kom att inverka på den svenska televisionen. Sammanfattningsvis menade John Reith att verksamheten skulle skyddas från kommersiella påtryckningar och nå ut till hela landet samt att verksamheten skulle organiseras som ett monopol och programmen skulle hålla hög kvalitet.<sup>6</sup>

### *2.2.2 Begreppet public service*

Begreppet public service introducerades i den svenska TV-politiken på 1960-talet.<sup>7</sup> Redan då poängterades således att programverksamhet skulle bedrivas självständigt och inte påverkas av statliga och kommersiella intressen. Att ramarna för verksamheten avgörs utifrån politiska och ekonomiska avvägningar är en annan sak.<sup>8</sup> Förutom principer om integritet och redaktionell självständighet innefattar public service-begreppet krav på mångfald, saklighet och opartiskhet. I begreppet ligger även hänsynstagande till minoritetsintressen av olika slag samt att hela befolkningen skall nås med ett varierat utbud både av kvalificerat slag och av underhållningskaraktär. En bra svensk översättning av begreppet public service saknas. Då radio- och TV-verksamheten är avsedd att tillgodose samhällets intressen

---

<sup>4</sup> Prop. 1990/91:64 s79

<sup>5</sup> SOU 1965:20 s58

<sup>6</sup> McDonnell, J s1

<sup>7</sup> SOU 1965:20 s159 f

<sup>8</sup> Abrahamsson, U s13

och publikens önskemål talar man i förarbeten till radorätten om ”en radio och TV i allmänhetens tjänst”.<sup>9</sup>

### *2.2.3 Innebörden av public service idag*

Innebörden av begreppet public service har varierat över tid. Tolkning av begrepp som mångfald och kvalitet kan göras utifrån olika aspekter. 1970-talet kan sägas utmärka en period då en samhällsansvarsideologi med kulturpolitiska mål tillämpades medan folkbildningsambitionerna dominerade under 1980-talet. Under 1990-talet har public service-kanalerna ställts inför en ny situation i och med etablerandet av reklamfinansierade TV-kanaler distribuerade via satellit och kabel. Etablerandet av nya programkanaler har medfört en konkurrens om TV-tittarna som tidigare inte fanns.<sup>10</sup> Sammanfattningsvis kan sägas att grunderna för public service-verksamheten består men med vissa modifikationer och andra nödvändiga anpassningar.

## **2.3 Monopolsituation**

Mot bakgrund av den begränsade tillgången av frekvenser inom rundradioområdet, möjligheten att påverka allmänheten genom programsändningar samt risken för missbruk som följer därav, beslutade riksdagen år 1956 att televisionen skulle hanteras av ett monopolföretag (AB Radiotjänst) och finansieras av licensavgifter. Statsmakten har sedermera hållit fast vid beslutet att de marksända kanalerna är en offentlig nytthet. I förarbetena poängteras emellertid att ensamrätten till sändningarna inte skall betraktas som ett åsiktsmonopol.<sup>11</sup>

Public service-verksamheten har under årtiondena byggts ut i betydande omfattning och förändringar i organisationen har gjorts vid ett flertal tillfällen.<sup>12</sup> Idag finns det tre radio- och TV-företag med public service-uppgifter: Sveriges Television AB, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio.<sup>13</sup> Tre rikstäckande TV-kanaler sänds via marknätet: SVT1, SVT2 och TV4. Förutom rikssändningar sänds regionala program.

## ***3 Mottagning och spridning i kabel av program från telesatelliter***

---

<sup>9</sup> Se exempelvis SOU 1965:20 s160 och Ds 1994:76 s5

<sup>10</sup> Abrahamsson, U s15 ff

<sup>11</sup> SOU 1954:32 s168 ff

<sup>12</sup> Ds 1994:76 s6

<sup>13</sup> Ds 1994:76 s7

## 3.1 Satellitsändningar

### 3.1.1 Bakgrund

Fram till 1962 fanns det endast markbundna sändare att tillgå för ljud och bildöverföringar. Ett genombrott kom med att NASA (National Aeronautics and Space Administration) skickade upp satelliten Telstar - världens första kommunikationssatellit. Under de följande åren skickades fler satelliter upp i rymden och ett globalt satellit-TV-nät skapades.<sup>14</sup>

### 3.1.2 Teknisk beskrivning

Då radio och TV förmedlas med hjälp av satellit sänds signalen ut från en station på marken, den s.k. upplänkstationen, till en satellit i en omlopps bana runt jorden. En rymdsatellit måste hålla en sådan hastighet i sin bana runt jorden att centrifugalkraften som verkar på satelliten uppväger jordens dragningskraft. Härav är de flesta telesatelliter placerade i en bana cirka 36 000 km över havet rakt ovanför ekvatorn. En satellit i denna s.k. geostationära bana förefaller stå stilla över en given punkt på jordytan. En viktig konsekvens av detta är att mottagningsantennerna kan vara fast inriktade.<sup>15</sup>

Tekniskt sett fungerar en telesatellit som en radiolänk som överför signaler mellan olika platser.<sup>16</sup> En satellit har en upplänk och en nerlänk. Upplänken tar emot signalerna från markstationerna. Från upplänken styrs även satelliten så att den inte flyttar sig ifrån sin banposition mer än vad som är tillåtet. Satelliten tar emot den uppsända TV-signalen och efter en frekvensomvandling och förstärkning av signalen skickas signalen med nerlänken till jorden igen. Upplänken sker på en annan frekvens än nerlänken. Härigenom blandas signalerna inte samman och interferensproblem i satelliten motverkas.

För att få plats med fler kanaler inom samma frekvensutrymme sänds signalerna med olika polarisation. Det elektroniska fältet inordnas antingen horisontellt eller vertikalt.<sup>17</sup>

En satellitsändning kan tas emot med hjälp av en parabolantenn. Mottagningen sker antingen kollektivt eller enskilt. I det förra fallet vidare sänds programmen i kabelnät och i det senare fallet sker mottagningen hos det enskilda hushållet med en s.k. villaparabol.

### 3.1.3 Fördelar gentemot tidigare teknik

Att sända TV-program via satellit istället för via marksändare har betydande fördelar. Till skillnad från marksändningar vars omfattning begränsas av utrymmet i marknätet

---

<sup>14</sup> Røjne, M s11 f

<sup>15</sup> SOU 1984:65 s135

<sup>16</sup> SOU 1984:65 s135

<sup>17</sup> Røjne, M s17 ff

bestäms gränserna för trådsändningar av vad som är genomförbart av ekonomiska realiteter.

En viktig konsekvens av att sända genom kabel är att en hög täckningsgrad uppnås enbart med en sändare. Vidare är frekvensutrymmet stort vilket innebär att flera kanaler kan sändas. Ytterligare positiva effekter uppnås genom att signalen kan sändas polariserad vilket medför att dubbelt så många kanaler får plats.<sup>18</sup>

#### *3.1.4 Expansion*

Expansionen av satellitsänd television har varit omfattande. Kapaciteten på satellitsidan har ökat samtidigt som intresset från TV-, radio- och programbolag att etablera satellitkanaler har varit stort. Utvecklingen av satellitsändningarna kan ses som existensförutsättningen för flertalet TV-kanaler vars förutsättningar att få koncession till en marksänd kanal är ringa; om än obefintlig.<sup>19</sup> Även de kanaler som har tillstånd att sända program via marknätet kan i vissa fall välja att använda sig av satellitsändningar. Så är fallet med TV4 som använder sig av satellitsändningar för att säkra distributionen av TV-program till avlägsna regioner i landet.

## **3.2 Kabel-TV**

### *3.2.1 Bakgrund*

Kabel-TV innebär att TV-signaler överförs från en sändare till en mottagare via en kabel. De som är anslutna till ett kabelnät står således i kontakt med en sändare som antingen själv producerar programmen som sänds eller som sänder andras program som mottagits via kabel.<sup>20</sup>

Kabelnät anlades i USA redan under 1940-talet. I områden där markbundna sändningar inte kunde tas emot på grund av naturgeografiska skäl byggdes en stor gemensam antenn. Från denna drogs kablar till de enskilda hushållen.<sup>21</sup> Under slutet av 1970-talet förekom viss försöksverksamhet med kabel-TV i Sverige. Intresset var relativt svagt ända fram till 1982 då Televerket lämnade in en ansökan till regeringen om att få inrätta ett svenskt kabelnät. Samma år tillsattes en kommitté för att bland annat utreda vilka krav som från kultur- och mediepolitiska utgångspunkter bör ställs vid utbyggnaden av kabelsystem<sup>22</sup> och 1984 kom betänkandet ”Via satellit och kabel”<sup>23</sup>. På kommitténs förslag antogs lag (1985:677) om lokala kabelsändningar

---

<sup>18</sup> Røjne, M s14

<sup>19</sup> Kisch, C, TV- och radiokanalerna via satellit och kabel s13

<sup>20</sup> Kisch, C, De sex stora kabel-TV-bolagen i Sverige s3

<sup>21</sup> Hadenius-Weibull, s185

<sup>22</sup> SOU 1984:65 s 225

<sup>23</sup> SOU 1984:65

som tillät satellitmottagning via kabelnät. Efter lagens ikraftträdande skedde en omfattande utbyggnad av kabelnäten i Sverige.

### *3.2.2 Syftet med att sända i kabel*

Genom kabel-TV distribueras TV-kanaler till enskilda hushåll på ett alternativt sätt. Det huvudsakliga syftet med kabel-TV är förse hushållen med ett större utbud av TV-kanaler. Därtill uppnås en god bildkvalitet och en säker distribution; något som marksändningar inte alltid kan garantera.

### *3.2.3 Teknisk beskrivning*

Ett kabelnät utgörs i huvudsak av ett basnät och ett fastighetsnät. Basnätet är den anläggning som förmedlar signalerna från en mottagningscentral till de olika fastigheterna. Fastighetsnätet är det nät som förmedlar TV- och radiosignalerna inom fastigheten.<sup>24</sup>

Fastighetsnätet kan antingen vara av kaskad- eller stjärntyp. Kaskadnätet är det vanligaste förekommande och innebär att ett antal mottagaruttag är seriekopplade. Stjärnnätet utmärks av att förbindelsen går direkt från huvudcentralen till abonnenten via en fördelningspunkt inne i fastigheten där varje abonnent förses med de program som denne skall ha tillgång till.

Satellitsignalerna överförs vanligen från mottagningscentralen till fastighetsnäten via kablar nedgrävda i marken. I vissa fall sker emellertid överföringen utan kablar då via s.k. mikrovågslänkar. Syftet med det senare distribueringssättet är att på ett enkelt sätt nå perifera nät.

Enskilda villaområden bildar ofta på grund av stort avstånd till mottagningscentralen s.k. parabolöar. Kabel-TV-bolagen installerar där en eller flera parabolantennor. Även bostadsrättsföreningar kan bildar parabolöar i de fall det inte finns något basnät i närheten.

### *3.2.4 Roller som kan urskiljas i kabel-TV-verksamheten*

Nätinnehavare är den som äger eller förfogar över ett kabelnät. Basnätet ägs vanligen av kabel-TV-bolaget medan fastighetsnätet i regel ägs av fastighetsägaren. Kabel-TV-bolaget förfogar emellertid över fastighetsnäten genom att sluta avtal härom med fastighetsägaren.

Nätägare är den som såväl äger som förfogar över ett kabelnät. Exempel på nätägare är allmännyttiga bostadsbolag, privata fastighetsägare eller villa- och bostadsrättsföreningar som installerar en parabol och själva står för driften. I de fall kabel-TV-bolag anlitas är det dock företaget, i egenskap av nätinnehavare, som erhåller sändningstillståndet.<sup>25</sup>

### *3.2.5 Vidaresändning och ursprunglig sändning*

En sändning via kabelnät kan vara av två slag - vidaresändning eller ursprunglig sändning. En vidaresändning är en samtidig och oförändrad återutsändning av en

---

<sup>24</sup> SOU 1999:30 s374

<sup>25</sup> Kisch, C, De sex stora kabel-TV-bolagen i Sverige s5

sändning från en sändare på jordytan eller från en satellit. Public service-kanalerna är exempel på kanaler som vidaresänds men även satellitkanaler som TV 3 och Kanal 5 vidaresänds.

En ursprunglig sändning förs direkt ut i kabelnätet från t.ex. en studio. Exempel på sådana sändningar är den lokala Öppna kanalen och den rikstäckande TV 21.

### *3.2.6 Andel hushåll anslutna till kabel-TV*

Någon säker siffra på andelen hushåll anslutna till ett kabel-TV-nät finns inte att tillgå. En uppskattning har emellertid gjorts till att ca 2,2 miljoner av de svenska hushållen är kabelanslutna. Annorlunda uttryckt får 65% av de svenska hushållen sina TV-program distribuerade via kabel.

### *3.2.7 Kostnader och avgifter för kabel-TV*

Under en tioårsperiod har kabel-TV-bolagen vidtagit omfattande investeringar för att bygga upp konkurrenskraftiga kabelnät. I Sverige uppskattas tio miljarder kronor ha investerats i utläggning av kabelnät till och i fastigheter. De stora utgifterna under uppbyggnadsskedet i kombination med kraftig priskonkurrens mellan bolagen har inneburit att inget svenskt kabelbolag ännu kunnat visa upp någon vinst.<sup>26</sup>

För anslutning till ett basnät betalar fastighetsägaren en viss avgift till nätinnehavaren. Anslutningsavgiftens storlek bestäms utifrån installationsförhållandena. Därtill kommer även kostnader för upprustning och anpassning till det befintliga fastighetsnätet dvs. centralantennnätet till kabel-TV-tekniken.<sup>27</sup>

Kostnaden för det enskilda hushållet avgörs av fastighetsägaren och tas oftast ut som ett tillägg på bostadshyran. Som riktmärke finns rekommendationer som utarbetats av å ena sidan Hyresgästföreningen och å andra sidan Sveriges Fastighetsägareförbund och SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag).

De hushåll som inte önskar ta del av kabel-TV-utbudet förses i regel med ett filter som installeras kostnadsfritt. Filtringen innebär att endast centralantennutbudet dvs. public servicekanalerna blir tillgängliga.<sup>28</sup>

### *3.2.8 Kabel-TV-bolagen*

Den svenska kabel-TV-marknaden domineras av fyra företag som tillsammans har en marknadsandel på 95 %. Resterande 5 % av kabel-TV-marknaden handhas av knappt sjuttio mindre företag.

#### *3.2.8.1 Telia InfoMedia Television AB*

Det var dåvarande Televerket som via sitt dotterbolag Svenska Kabel-TV AB ledde utbyggnaden av kabelnät i Sverige. Trots den ökade konkurrensen under senare år har Telia lyckats behålla sin marknadsdominerande ställning. Telia InfoMedia Television

---

<sup>26</sup> SOU 1994:34 s18

<sup>27</sup> Kisch, C, De sex stora kabel-TV-bolagen i Sverige s7

<sup>28</sup> Kisch, C, De sex stora kabel-TV-bolagen i Sverige s7 f



AB distribuerar kabel-TV till 55 % av de kabelanslutna hushållen vilket motsvarar 37 % av den totala andelen hushåll.

#### *3.2.8.2 Kabelvision*

Kabelvision är det största privata kabel-TV-bolaget i Sverige. Ägare bakom bolaget är Netcom Systems AB. Kabelvision svarar för en marknadsandel på 22 % vilket motsvarar 480 000 anslutna hushåll.<sup>29</sup>

#### *3.2.8.3 StjärnTV*

StjärnTV skiljer sig från de andra kabel-TV-bolagen genom att enbart vara verksamt i Stockholm. Företaget bildades 1985 av tre av Sveriges största fastighetsbolag.<sup>30</sup> Sedan augusti 1999 ägs StjärnTV av United Pan-Europé Communications UPC). Med företag i tolv länder och sammanlagt 8,5 miljoner anslutna hushåll är UPC det näst största kabel-TV-bolaget i Europa. Cirka 240 000 hushåll är anslutna till företaget i Sverige vilket motsvarar en total marknadsandel på 11 %. Således är StjärnTV det ledande kabel-TV-bolaget i Stockholmsområdet.<sup>31</sup>

#### *3.2.8.4 Sweden on Line*

Sweden on Line (SOL) bildades 1986 och ägs av Investmentbolaget Atle AB. Till skillnad från de andra kabel-TV-bolagens verksamhetsform låter SOL i många fall fastighetsägaren, bostadsrättsföreningen eller villasamfälligheten själva äga mottagningscentralen. Innebörden härav blir att SOL i ett flertal fall verkar som tillståndshavare medan exempelvis fastighetsägaren har beslutanderätten över vilka TV-kanaler som skall sändas. Företaget har 200 000 anslutna hushåll vilket ger en marknadsandel på 9 %.<sup>32</sup>

#### *3.2.9 Avsaknad av konkurrens mellan bolagen*

Generellt kan sägas att det inte råder någon konkurrens mellan kabel-TV-bolagen. Det enda tillfället då en reell konkurrenssituation kan anses föreligga är vid själva upphandlingstillfället. Endast vid denna tidpunkt har fastighetsägaren således möjlighet att jämföra priser och programutbud. Efter att avtal ingåtts med kabel-TV-bolaget är fastighetsägaren bunden till detta.

Det har ansetts anmärkningsvärt att det frekvent förekommer bostadsområden där det endast är ett kabel-TV-bolag som har byggt nät eller som är verksamt. I det fall det finns konkurrerande kabel-TV-bolag på orten har den som redan är nätinnehavare en betydande konkurrensfördel när avtalstiden löpt ut då ett byte av nätoperatör innebär att ett nytt basnät blir nödvändigt att installera för att den nya operatören skall kunna förmedla sina sändningar. Även annan installerad teknisk utrustning kan bli nödvändig att bytas ut.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> [www.kabelvision.se/om.html](http://www.kabelvision.se/om.html) 1999-08-18

<sup>30</sup> StjärnTV bildades av Familjebostäder, Svenska bostäder och Stockholmshem.

<sup>31</sup> [www.stjarn.tv/se/foretag/index.html](http://www.stjarn.tv/se/foretag/index.html) 1999-08-18

<sup>32</sup> [www.sol.se/foretag/index.html](http://www.sol.se/foretag/index.html) 1999-08-18

<sup>33</sup> SOU 1999:30 s377

Generellt kan sägas att det inte förekommer att två kabel-TV-bolag bedriver sändningsverksamhet i samma fastighet. Avtalet mellan kabel-TV-bolaget och fastighetsägaren har ofta formen av ett exklusivavtal med innebörden att fastighetsägaren inte har rätt att sluta avtal med annat kabel-TV-bolag eller att använda annan centralantennanläggning.<sup>34</sup>

## ***4 Den digitala TV-tekniken***

### **4.1 Teknisk beskrivning**

#### *4.1.1 Bakgrund*

Ovan har beskrivits hur TV-program sänds med analog teknik. Sändningar kan emellertid även ske med digital teknik. Digital utsändning av TV-program skiljer sig från analoga sändningar på så sätt att den programbärande informationen sänds ut som en ström av separata avläsningar, "ettor och nollor", i stället för som en kontinuerlig varierande signal.<sup>35</sup> Digitaltekniken är i sig ingen nyhet. All elektronisk databehandling och datalagring bygger på digital teknik. Tekniken har även använts inom områden såsom telekommunikation och produktion av filmer och TV-program sedan lång tid. Vidare har CD-skivor och CD-ROM funnits tillgängliga för konsumenter i över tio år. Vad som däremot är en nyhet är möjligheten att tillverka processorer och minneskretsar för databehandling med mycket stor kapacitet till en så låg kostnad att utrustningen kan installeras i apparater avsedda för konsumentmarknaden.<sup>36</sup>

#### *4.1.2 Tekniska förutsättningar*

Tekniska lösningar för digitala TV-sändningar har bestämts på europeisk nivå av European Telecommunications Standards Institute (ETSI). Olika anpassningar har vidtagits för distributionsformerna satellit, kabelnät och marknät.<sup>37</sup> Standardiseringsarbetet har inneburit att det varit tekniskt möjligt att starta digitala sändningar i satellit och kabel sedan 1995.<sup>38</sup>

Då ny teknik skall introduceras kan hänsyn inte enbart tas till vad som är tekniskt möjligt, även marknadsmässiga och institutionella förhållanden måste beaktas. För att kunna ta emot digitala sändningar krävs antingen en TV-apparat utrustad för dylka

---

<sup>34</sup> SOU 1999:30 s377

<sup>35</sup> SOU 1997:103 s41

<sup>36</sup> SOU 1994:34 s31

<sup>37</sup> SOU 1996:25 s67

<sup>38</sup> SOU 1996:25 s69

sändningar eller en särskild tillsats till den äldre modellen av TV-apparat, en s.k. set top-box.<sup>39</sup>

De kostnader för hushållen som den tekniska utrustningen medför verkar hämmande för utvecklingen av digital-TV. Även kabel-TV-bolagen har i viss mån valt att avvakta med digitaliseringen av kabel-TV-näten, se vidare nedan kap. 4.3.2. Ett genomslag för digital-TV är emellertid att vänta då den nya tekniken är överlägsen den tidigare. Frågan om när detta kommer att ske kvarstår emellertid.

#### *4.1.3 Konsekvenser*

Den digitala TV-tekniken medför ett flertal positiva konsekvenser för distributionen av TV-program. Med digital teknik ökar överföringskapaciteten vilket innebär att fler programtjänster eller mer information kan förmedlas inom samma frekvensutrymme. Vidare skapas möjlighet till lokaloberoende mottagning av marksändningar och även portabel mottagning inom- och utomhus med enkla eller inbyggda antenner. Störtåligheten gentemot brus och interferenser från andra radiosignaler ökar. Ytterligare en positiv följd av digitaliseringen är den flexibilitet med avseende på ett varierat utbud av TV-program och nya tjänster som uppnås. Även krypterbarhet och lägre distributionkostnader kan nämnas som fördelar med den digitala TV-tekniken.<sup>40</sup>

## **4.2 Digital marksänd TV**

För att utreda förutsättningarna för en övergång till digital marksänd TV tillsattes en enmansutredning vars betänkande redovisades 1996 i ”Från massmedia till multimedia – Att digitalisera svensk television”.

Riksdagen beslutade sedermera att digital marksänd TV skulle införas etappvis i Sverige. Det är således regeringen som beslutar vilka områden och vilka sändningsutrymmen som får upplåtas för digitala TV-sändningar.<sup>41</sup> Därmed bibehåller staten möjligheten att fatta beslut innan en ny etapp inleds. En förutsättning för att utbyggnad av digital marksänd TV skall fortsätta är att verksamheten har ekonomisk bärkraft.

Då de digitala marksändningarna blir rikstäckande kan de analoga sändningarna läggas ned. Detta skulle innebära att tidigare upptaget frekvensutrymme blir tillgängligt för andra användningsområden.<sup>42</sup> En övergångsperiod har förordats då teknikskiftet innebär att samtliga marksändare måste byggas om och att TV-hushållen måste införskaffa en avkodare för digitala sändningar.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> SOU 1996:25 s16

<sup>40</sup> SOU 1996:25 s54 ff

<sup>41</sup> Förordning (1997:894) om marksänd digital TV

<sup>42</sup> Prop. 1997/98:184 s62

<sup>43</sup> SOU 1994:34 s48

Försök med digitala markbundna sändningar i Sverige genomfördes första gången i november 1995.<sup>44</sup> Sommaren 1998 beslöt regeringen att ge sändningstillstånd till ett antal företag som valts ut av Radio- och TV-verket och den parlamentariska Digital-TV-kommittén.<sup>45</sup> Tolv programkanaler har redan erhållit tillstånd att sända i det markbundna digitala nätet. Av dessa är det endast nyhetsprogrammet SVT24 som uteslutande sänder digitalt. Några programkanaler ger samma utbud även i det analoga näten medan andra inte påbörjat sina sändningar.<sup>46</sup>

### **4.3 Digital kabel-TV**

#### *4.3.1 Bakgrund*

Som tidigare nämnts uppskattas andelen kabelanslutna hushåll till 65 % av samtliga TV-försedda hushåll. Vid etablerande av den digitala sändningstekniken spelar därför kabel-TV-bolagen en avgörande roll för hur de digitalt distribuerade TV-tjänsterna skall tillhandahållas.

I det fall kabel-TV-bolagen väljer att inte alls sända ut digitalt mottagna program till abonnenterna eller att endast sända ut enskilda digitalt mottagna program i analog form lämnas större delen av de svenska TV-hushållen utanför marknaden för digitala TV-tjänster. För att de kabelanslutna hushållen skall få del av ett utökat tjänsteutbud genom digitaltekniken krävs således att kabel-TV-bolagen väljer att föra fram programmen i digital form ända till den enskilde abonnenten. Abonnenterna måste dessutom förses med avkodare som kan hantera digitala signaler.<sup>47</sup>

#### *4.3.2 Påbörjande av digitaliseringen*

Digitaliseringen av kabelnäten har påbörjats. I vilken omfattning digitaliseringen skett varierar emellertid mellan kabel-TV-bolagen. Införandet av digitala sändningar kan nämligen ske gradvis i vissa av nätets frekvenser.

Den digitala teknikens möjligheter i form av ett stort antal kanaler och interaktiva betaltjänster väntas bli en förutsättning för att kunna konkurrera med andra distributionsformer. Kostnaderna för ett teknikskifte är emellertid mycket stora och varierar dels från nät till nät dels från bolag till bolag. Därtill råder osäkerhet bland företagen över hur priserna för avkodare för konsumentbruk kommer att utvecklas vilket i högsta grad påverkar konsumenternas intresse av produkten.

De två aktörerna på parabolkortmarknaden har gjort skilda bedömningar av det framtida genomslaget för digital-TV. Det marknadsledande Via Sat som ingår i MTG-koncernen menar att marknaden inte ännu är mogen för de digitala kanalerna. Canal

---

<sup>44</sup> SOU 1996:25 s16

<sup>45</sup> Regeringsbeslut 10 1997-11-13, Rosén SvJT 1997 s23

<sup>46</sup> Dagens Nyheter 1999-10-28 sB4

<sup>47</sup> SOU 1994:34 s43 f

Digital som ägs av Telenor Canal Plus gör däremot betydande satsningar på att försöka sälja abonnemang för olika kombinationer av digitala kanaler.

## **5 Den rättsliga regleringen**

### **5.1 Yttrandefriheten i Regeringsformen**

I 1 kap. 1§ Regeringsformen (1974:152) (RF) stadgas att den fria åsiktsbildningen utgör en av grundvalarna för den svenska folkstyrelsen. För att säkerställa denna garanteras medborgarna i 2 kap. 1§ RF yttrande- och tryckfrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet gentemot det allmänna. Yttrandefriheten definieras i 2 kap. 1§ p1 RF som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten är emellertid inte absolut utan kan begränsas genom lag enligt 2 kap. 12§ RF. I denna paragrafs andra stycke säkerställs att en dylik inskränkning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen av yttrandefriheten får dessutom 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. Vidare får ingen begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Möjligheterna att inskränka yttrandefriheten specificeras i 2 kap. 13§ RF som stadgar att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får enligt paragrafen begränsningar av yttrandefriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av 2 kap. 13§ första stycket RF skall enligt paragrafens andra stycke särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Paragrafens tredje stycke stadgar att föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll reglerar ett visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte skall anses som en begränsning av yttrandefriheten.

Ytterligare ett skydd tillkommer yttrandefriheten genom bestämmelsen i 2 kap. 12§ tredje stycket RF. I detta stycke stadgas att ett förslag till lag eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag rörande de i första stycket angivna fri- och rättigheterna skall vila i tolv månader om ett vilandeyrkande framställts av minst tio

riksdagsledamöter och lagförslaget inte godtas med en fem sjättedelsmajoritet såvida förslaget inte förkastats av riksdagen.

## 5.2 Yttrandefriheten i Europakonventionen

Den Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) med dess tilläggsprotokoll utgör svensk gällande rätt.<sup>48</sup> I 2 kap. 23§ RF stadgas att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Artikel 10 Europakonventionen reglerar yttrandefriheten. Av artikelns första punkt stadgas att envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Artikelns förhindrar dock inte att en stat kräver tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Den sistnämnda friheten för konventionsländerna är emellertid inte fullt så obegränsad som den synes. Vilka begränsningar konventionsländerna i praktiken kan göra har bestämts av Europadomstolen.<sup>49</sup>

Av artikelns andra punkt framgår att då utövandet av friheterna medför ansvar och skyldigheter kan formföreskrifter, villkor, inskränkningar och straffpåföljder införas i lag. En begränsning av möjligheterna till lagstiftning görs genom att inskränkningen måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga rättigheter sprids eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

## 5.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

### 5.3.1 Bakgrund och tillkomst

Redan 1970 tillsattes en kommitté för att undersöka möjligheterna att utvidga grundlagsskyddet till att omfatta andra medier än tryckta skrifter. En ny grundlag

---

<sup>48</sup> Konventionen fördes in genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>49</sup> För Europa domstolens avgöranden se närmare Karnov 1998/99 not 55 till Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

motiverades av de moderna massmediernas utveckling.<sup>50</sup> Även en utvidgning av Tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF) föreslogs i syfte att denna inte endast skulle vara tillämplig på tryckta skrifter utan även på andra skyddsvärda områden inom ljud och bild.<sup>51</sup> Konstruktion föreföll emellertid mindre lyckad och arbetet inriktades istället på att utforma en ny grundlag vid sidan av TF.<sup>52</sup> Det dröjde dock till den 1 januari 1992 för att ett nytt konstitutionellt skydd för yttrandefrihet i ljudradio, television, filmer m.m. skulle bli verklighet<sup>53</sup>. Yttrandefrihetsgrundlagen utformades således med TF som förebild och bygger på de grundsatser som återfinns i TF.<sup>54</sup> Vissa modifieringar var emellertid oundvikliga och YGL medger i större utsträckning än TF att närmare föreskrifter meddelas i lag. På de områden där regleringen till fullo överensstämmer används ett hänvisningssystem från YGL till TF. I de delar YGL vilar på principer i TF eller uttryckligen hänvisar till stadganden i TF är TF även vägledande för tolkningen av YGL.<sup>55</sup>

### *5.3.2 Innebörden av yttrandefrihet*

I 1 kap. 1§ första stycket YGL ges en definition av begreppet yttrandefrihet. Paragrafen stadgar att varje svensk medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt i filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

### *5.3.3. Lagens syfte*

Syftet med YGL är att värna yttrandefriheten och det fria informationsflödet i vidaste bemärkelse. Av 1 kap. 1§ andra stycket YGL förstås att grundlagens ändamål är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

### *5.3.4. Lagens tillämpningsområde*

Med termen radioprogram omfattas enligt 1 kap. 1§ tredje stycket YGL såväl program i ljudradio och program i television som innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Enligt specialmotiveringen avses med radioprogram förutom ljudradio och television även innehållet i vissa andra överföringar av information till allmänheten såsom telefax och videotex.<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> Kommitténs huvudbetänkande redovisades i SOU 1975:45

<sup>51</sup> Debattbetänkandet återfinns i SOU 1979:49

<sup>52</sup> Huvudbetänkandet framlades i SOU 1983:70

<sup>53</sup> SFS 1991:1469

<sup>54</sup> För en mer fullständig beskrivning av YGLs tillkomst se Regner, G; En utdragen grundlagshistoria, SvJT 1991 s428 ff

<sup>55</sup> Karnov 1998/99 s183

<sup>56</sup> Prop. 1990/91:64 s108

Termen tekniska upptagningar infördes i 1 kap. 1§ fjärde stycket YGL genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999.<sup>57</sup> Begreppet avser upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Genom införandet av termen omfattas numer exempelvis även CD-ROM skivor och datordisketter av YGL:s tillämpningsområde.<sup>58</sup>

I fråga om radio- och TV-program anges grundlagens tillämplighet i 1 kap. 6§ YGL. Av paragrafen framgår att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som riktas till allmänheten om de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Med kravet på att radioprogrammet skall vara riktat till allmänheten skall förstås att sändningen skall vara tillgänglig för den som så önskar utan särskild begäran.<sup>59</sup> Härav följer att grundlagen inte är tänkt att tillämpas på interaktiva medier.<sup>60</sup> Vad som åsyftas med kravet är snarare att ge grundlagsskydd åt rundradiosändningar i eter och likvärdiga sändningar genom tråd. Kravet på att mottagningen skall tas emot av allmänheten med tekniska hjälpmedel innebär att skyddade sändningar särskiljs från andra inte skyddsvärda som också använder sig av eter- eller trådsändningar. Således faller exempelvis användning av högtalaranordningar vid idrottsarenor utanför YGL:s tillämpningsområde.<sup>61</sup> Sändningar som riktas till en satellit för vidare förmedling är inte riktade till allmänheten såsom avses i 1 kap. 6§ första stycket YGL. Genom paragrafens andra stycke omfattas emellertid även sändningar som förmedlas genom satellitsändning och som utgår från Sverige av grundlagsskyddet. Då sändningarna är avsedda att slutligen nå en allmänhet ansågs en skillnad i grundlagshänseende oberättigad. En sändning anses utgå från Sverige i det fall upplänkningen äger rum från svenskt jurisdiktionsområde eller från utlandet efter programtransport från Sverige genom tråd eller radiolänk. Även i vissa andra fall kan man utifrån vissa rimlighetsaspekter komma fram till att en sändning utgått från Sverige.<sup>62</sup>

Samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av utländska radio- och TV-program omfattas delvis av YGL:s regler enligt 1 kap. 7§ YGL.

### *5.3.5 Förhållandet till RF och Europakonventionen*

YGL ansluter sig till de grunder som stadgas i RF och Europakonventionen. Ett mer långtgående och detaljerat skydd ges emellertid i YGL. Exempelvis skyddar YGL

---

<sup>57</sup> Ändring genom SFS 1998:1439

<sup>58</sup> Prop. 1997/98:43 s107

<sup>59</sup> Prop. 1986/87:151 s164 f

<sup>60</sup> Ett visst grundlagsskydd för interaktiva medier ges emellertid i 1 kap. 9§ YGL för spridning av redaktionellt material.

<sup>61</sup> Prop. 1990/91:64 s110

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:64 s110



yttranden som framförs i vissa tekniska medier medan de mindre fixerade yttrandeformerna enbart skyddas av RF.

#### *5.3.6 Grundläggande principer*

##### *5.3.6.1 Meddelar- och anskaffarfrihet*

Meddelar- och anskaffarfriheten anges i 1 kap. 2§ YGL. Såväl lämnande som anskaffande av uppgifter i syfte att i radioprogram, filmer och ljudupptagningar offentliggöra dessa grundlagsskyddas.

##### *5.3.6.2 Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder*

Ett principiellt censurförbud och förbud mot att hindra offentliggörande eller spridning bland allmänheten stadgas i 1 kap. 3§ första stycket YGL. I paragrafens andra stycke medges dock undantag vad gäller förhandsgranskning av filmer som skall visas offentligt.

##### *5.3.6.3 Skydd för individuell mottagning*

Av 1 kap. 3§ tredje stycket YGL förstås att en myndighet på grund av innehållet i radioprogram, filmer och ljudupptagningar inte utan grundlagsstöd får förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att uppfatta innehållet i filmer eller ljudupptagningar. Härav följer således att innehav av radioantennar eller mottagare inte kan förbjudas i syfte att hindra spridning av exempelvis utländska program. Även innehav av radio- och TV-apparater, bandspelare och liknande utrustning omfattas av bestämmelsen. Däremot kan man av ordnings- och säkerhetsskäl meddela dylikt förbud då paragrafen endast skyddar mot ingripanden ”på grund av innehållet” något som exempelvis kan aktualiseras vid en kriminalvårdanstalt. Ett annat exempel som nämns i specialmotiveringen är att man av kulturskyddsskäl kan hindra att parabolantennar sätts upp i känsliga byggnadsmiljöer.<sup>63</sup>

##### *5.3.6.4 Skydd för rätten att anlägga trådnät*

Samma skydd som föreskrivs för innehav av tekniska hjälpmedel gäller även för anläggande av trådnät för sändning av radioprogram. Bestämmelsen återfinns i 1 kap. 3§ tredje stycket YGL. Staten får således inte utan grundlagsstöd förbjuda anläggande av sådant trådnät på grund av sändningens väntade innehåll.

##### *5.3.6.5 Exklusivitet*

Exklusivitetsgrundsatsen stadgas i 1 kap. 4§ YGL. Härav förstås att myndigheter och andra allmänna organ inte får ingripa mot någon på grund av att denne i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk på annat vis än YGL föreskriver.

##### *5.3.6.6 Källskydd*

Reglerna för källskydd kan utläsas av 1 kap. 1-4§§ YGL. Innebörden av paragraferna är att den som har lämnat eller anskaffat ett meddelande i publiceringssyfte till ett av YGL skyddsvärt medium i princip har rätt att förbli anonym och inte utsättas för straff

---

<sup>63</sup> Prop. 1990/91:64 s109

eller andra offentlighetsrättsliga påföljder i det fall hans identitet är känd.<sup>64</sup> Rätten att vara anonym regleras i 2 kap. YGL.

#### *5.3.6.7 Skydd för vidareändning av utländska program*

Visst grundlagsskydd åtnjuts även för samtidig och oförändrad vidareändning i Sverige av radioprogram som kommer från utlandet. Detsamma gäller för radioprogram som förmedlas till Sverige genom satellitsändning men som inte utgår härifrån. Bestämmelsen återfinns i 1 kap. 7§ YGL.

#### *5.3.6.8 Etableringsfrihet*

Etableringsfriheten framgår av 3 kap. 1, 2 och 8§§ YGL. En rätt för varje svensk medborgare att genom tråd sända radioprogram fastslås i 3 kap. 1§ första stycket YGL. Etableringsfriheten inskränks emellertid i paragrafens andra stycke som föreskriver att det i lag får meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Vidare föreskrivs att ingripanden får göras mot fortsatt spridning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. För sändningar som sker på annat sätt än genom tråd råder ingen etableringsfrihet utan föreskrifter om tillstånd och villkor får regleras genom lag, 3 kap. 2§ YGL. Spridningsrätten anges i 3 kap. 8§ YGL. Av paragrafen förstås en rätt att framställa och sprida filmer och ljudupptagningar. För rätt att offentligt visa en film kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 3§ andra stycket YGL.

#### *5.3.6.9 Målsättningsstadgandet*

I 3 kap. 2§ andra stycket YGL anges principerna för fördelningen av radiofrekvenser. Det s.k. målsättningsstadgandet innebär att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet.

#### *5.3.6.10 Skydd för programföretagens redaktionella självständighet*

Skydd för programföretagens redaktionella självständighet stadgas i 3 kap. 4§ YGL. Den som sänder radioprogram avgör självständigt vad som skall förekomma i programmet. Skyddet tillkommer den som är skyldig att utse utgivare. Paragrafen är inte bara avsedd att ge programsändaren skydd gentemot staten utan ämnar även värna om programsändarens oberoende gentemot andra exempelvis i förhållande till annonsörer.<sup>65</sup>

#### *5.3.6.11 Brottskatalogen*

Yttrandefrihetsbrotten legitimeras av 5 kap. 1§ YGL som hänvisar till 7 kap. 4 och 5§§ TF. För att en handling skall vara straffbar som yttrandefrihetsbrott krävs att handlingen dessutom är straffbar enligt vanlig lag, det s.k. dubbel täcknings-kriteriet. Därav följer att det för en inskränkning av straffbara handlingar räcker med en enkel

---

<sup>64</sup> Wennberg m.fl. s25

<sup>65</sup> Specialmotiveringen Prop. 1990/91:64 s17

lagändring medan det för en utvidgning krävs det mer komplicerade förfarandet som tillämpas vid grundlagsändring.

#### *5.3.6.12 Ensamansvar*

Av 6 kap. YGL framgår att i princip kan endast en person straffas för innehållet i en av grundlagen skyddad framställning. Av 6 kap. 1§ YGL förstås att ansvaret ligger på utgivaren eller dess ställföreträdare i det fall denne inträtt som utgivare. Har ingen utgivare utsetts åläggs ansvaret på den som är skyldig att utse utgivare enligt 6 kap. 2§ YGL. De medier som skyddas enligt grundlagen är huvudsakligen bundna till teknisk apparatur så att innehållet kan fixeras. Den som skall vara ansvarig måste rätteligen ha möjlighet att kontrollera innehållet och innehållet måste kunna dokumenteras.

#### *5.3.6.13 Särskild rättegångsordning med jury*

Samma jurysystem som tillämpas vid tryckfrihetsmål tillämpas även i motsvarande yttrandefrihetsmål och 9 kap. 1§ YGL hänvisar till 12 kap. TF.

#### *5.3.7 Följdlagstiftning till YGL*

YGL tillåter föreskrifter om begränsningar av yttrandefriheten på lägre konstitutionell nivå genom att hänvisa till sådan lagstiftning på vissa punkter. I vissa fall tillåter YGL att bestämmelser meddelas i annan lag utan att dessa bestämmelser behövs för att YGL skall kunna tillämpas. Sådan reglering återfinns exempelvis i Radio- och TV-lagen.

Till en del rör det sig om föreskrifter som är nödvändiga men som ansetts vara alltför detaljbetonade för att behöva finnas med i grundlag då lagarna i fråga ofta måste vara tämligen utförliga. En sådan lag är lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens- och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen).<sup>66</sup>

## **5.4 Direktivet för gränsöverskridande television - direktiv (89/552/EEG) och direktiv (97/36/EG)**

### *5.4.1 Bakgrund och tillkomst*

Genom undertecknandet av EES-avtalet åtog sig Sverige att följa rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet). Införande i svensk rätt gjordes genom lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten.<sup>67</sup> TV-direktivet skall ses

---

<sup>66</sup> Prop. 1990/91:179 s30

<sup>67</sup> Prop. 1995/96:160 s58

mot bakgrund av den europeiska konventionen om gränsöverskridande television (Europarådskonventionen) som öppnades för undertecknande den 5 maj 1989.<sup>68</sup>

Vissa av TV-direktivets artiklar har sedermera ersatts genom direktiv 97/36/EG (nedan benämnt som det nya direktivet). De ändringar som gjordes ändrade inte det ursprungliga TV-direktivet i sak. De grundläggande principerna behölls oförändrade men med vissa tillägg och förtydliganden. Exempelvis preciserades sättet att bestämma ansvarigt land för TV-sändningar, något som tidigare orsakat tillämpningsproblem.<sup>69</sup>

#### *5.4.2 TV-direktivets syfte*

TV-direktivet antogs som ett led i det arbete som syftar till att avveckla restriktioner i handeln med tjänster i enlighet med artikel 59 Romfördraget. Av TV-direktivets inledning förstås att televisionssändningar är att se som en tjänst enligt Romfördragets mening. TV-direktivets syfte är således att möjliggöra fri rörlighet för TV-sändningar och därmed skapa en gemensam marknad för TV-sändningar. Genom att TV-sändningar sker över medlemsländernas gränser främjas även den europeiska integrationen.<sup>70</sup>

#### *5.4.3 Tillämpningsområde*

TV-direktivet berör alla TV-sändningar som är avsedda för mottagning av allmänheten oavsett vilken teknik som används. Således omfattas såväl sändningar i marknät som sändningar genom kabel och över satellit.<sup>71</sup> Även kabel-TV-bolagen berörs av TV-direktivet då överföring av program mellan företag för vidareändring till allmänheten omfattas. Däremot faller kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden som efterfrågas individuellt såsom telefax, databaser och andra liknande tjänster utanför TV-direktivets tillämpningsområde.<sup>72</sup>

TV-direktivet avser vidare att reglera Sveriges förhållande till andra EU- och EES-länder.<sup>73</sup> Sändningar som endast mottas i länder utanför EU och EES omfattas därmed inte.

#### *5.4.4 Regler om TV-sändningarnas innehåll*

Regleringen om TV-sändningarnas innehåll kan delas in i tre grupper. Den första gruppen består av regler som syftar till att främja programverksamheten. Den andra gruppen avser att reglera programverksamheten medan den tredje gruppen regler förbjuder vissa typer av program.<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> Rosén; Uppsatser i medierätt s6

<sup>69</sup> Prop. 1997/98:184 s18

<sup>70</sup> Art 1 Unions Fördraget stadgar att ett av den Europeiska Unionens mål är att verka för "...en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken".

<sup>71</sup> En definition av begreppet "TV-sändning" ges i art 1a det ursprungliga direktivet 89/552/EEG.

<sup>72</sup> Prop. 1997/98:184 s19

<sup>73</sup> Art 4 i direktiv 97/36/EG

<sup>74</sup> Prop. 1992/93:75 s4 f

#### *5.4.5 Förhållandet till svensk lagstiftning*

Svensk lagstiftning skall efter inträdet i den Europeiska unionen, tolkas i ljuset av EG-rätten. Vid osäkerhet huruvida den svenska regleringen överensstämmer med föreskrifterna från EG har EG-rätten företräde och den svenska lagstiftningen skall i en sådan situation ge vika.<sup>75</sup>

#### *5.4.6 Grundläggande principer*

##### *5.4.6.1 Sändarlandsprincipen*

Principen att varje programföretag skall lyda under lagstiftningen i en medlemsstat uttrycks i artikel 2.1 TV-direktivet. TV-sändningar skall även kontrolleras i det land varifrån de sänds. Av artikel 2.2 TV-direktivet framgår att det endast är ett land, hemlandet, som skall tillse att sändningarna uppfyller TV-direktivets krav. Hur den ansvariga staten skall bestämmas preciserades genom det nya direktivet. Etableringskriteriet som anges i artikel 2.3 det nya direktivet avgör vilken medlemsstats jurisdiktion som skall gälla. Kan etableringslandet inte fastställas skall istället de tekniska kriterier som anges i artikel 2.4 det nya direktivet tillämpas vid fastställandet av vilket medlemslands jurisdiktion som skall tillämpas.

##### *5.4.6.2 Principen om fri rörlighet*

I TV-direktivets ingress föreskrivs att direktivet gäller för alla medlemsländer och att en TV-sändning är laglig och får tas emot i alla medlemsländer om den är laglig i det land som den sänds från. Således skall alla restriktioner i friheten att tillhandahålla sändningstjänster inom gemenskapen avskaffas. Detta innebär emellertid inte någon skyldighet att sörja för programmets vidare spridning i form av åtaganden när det gäller utbyggnad av kabelnät eller liknande utan är ett förbud mot att hindra mottagning när den annars vore möjlig. I vissa angivna situationer får dock undantag göras.<sup>76</sup>

##### *5.4.6.3 Principen om minimireglering*

TV-direktivet fastställer endast minimikrav för att garantera frihet för sändning. Av artikel 3.1 TV-direktivet framgår att ett medlemsland har frihet att föreskriva att TV-programföretag inom dess jurisdiktion skall följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som omfattas av direktivet.

---

<sup>75</sup> EG-rätten skall även ges företräde framför nationell lagstiftning av grundlagskaraktär. Detta framgår bl.a i Mål 6/64 Costa v ENEL s593 f där EG-domstolen uttalar att "...It follows from all these observations that the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed..."

<sup>76</sup> Prop. 1992/93:7 s6

## 5.5 Radio- och TV- lagen

### 5.5.1 Bakgrund och tillkomst

Radio- och TV-sändningar reglerades ursprungligen i radiolagen (1966:755). I takt med den tekniska utvecklingen var såväl ändringar av radiolagen som skapande av nya lagar nödvändiga. Särskild lagstiftning tillkom exempelvis för sändning av television genom kabel och över satellit. Regelverket blev även mer komplicerat och svåröverskådligt i samband med tillkomsten av YGL som medförde att etableringsfrihet på området blev huvudregel. I och med Sveriges inträde i EES aktualiserades EG-rätten på radio- och TV-området vilket även det krävde anpassningar av den tidigare lagstiftningen.<sup>77</sup> Sammantaget var en översyn och en uppstrukturering nödvändig. Sju lagar som tidigare gällde på området kom att ersättas av radio- och TV-lagen som trädde i kraft 1 juli 1997.<sup>78</sup>

### 5.5.2 Lagens syfte

Syftet med RaTVL var att utifrån den ovan angivna bakgrunden skapa en mer enhetlig reglering av radorätten. Genom en mer överskådlig lagstiftning önskade lagstiftaren även att skapa en lämplig grund för sådana nödvändiga ändringar som oundvikligen följer av den tekniska utvecklingen. Den nya lagen medförde i sig inga större sakliga ändringar.<sup>79</sup>

### 5.5.3 Lagens tillämpningsområde

Mot bakgrund av att radio- och TV-lagen ersatte en rad andra lagar är tillämpningsområdet för radio- och TV-lagen omfattande. Lagen har utformats så tekniskt och massmediepolitiskt neutralt som möjligt för att tillämpningsområdet skall kunna förbli oförändrat i framtiden.

I 1 kap. 1§ första stycket RaTVL föreskrivs att lagen är tillämplig på sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke förstås att en sändning anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Med den valda definitionen utesluts exempelvis beställ-TV (video-on-demand) som inte kan anses riktad till allmänheten då den sändande inte utan särskild begäran från konsumenten riktar sändningen till denne.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Prop. 1995/96:160 s59

<sup>78</sup> De lagar som ersttes av radio- och TV-lagen var radiolagen (1966:755), närradiolagen (1982:459), lagen (1986:3) om rundradiosändning av finländska televisionsprogram, lagen (1981:508) om radiotidningar, lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten, lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten och lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet.

<sup>79</sup> Prop. 1995/96:160 s59

<sup>80</sup> Prop. 1995/96:160 s63 ff

Enligt 1 kap. 2§ RaTVL gäller lagen för sändningar genom tråd endast om sändningen når fler än hundra bostäder. Ett visst undantag från bestämmelsen görs i 8 kap. 1§ första stycket, se vidare nedan kap. 5.5.3. För sändningar genom tråd som når 100 bostäder eller färre gäller enligt 1 kap 2§ andra stycket RaTVL inga andra bestämmelser än 1 kap. 2 och 3§§ YGL. Av 1 kap. 3§ RaTVL förstås att lagen gäller sådana sändningar av ljudprogram över satellit som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet. Bestämmelsen medför exempelvis att TV3 och ZTV som bedriver sändningsverksamheten från London faller utanför den svenska radiorätten. Även 1 kap. 4§ RaTVL rör sändningar av TV-program över satellit och paragrafen aktualiseras då mottagarlandet är bundet av EES-avtalet.

#### *5.5.4 Förhållandet till YGL*

YGL inverkar både direkt och indirekt på RaTVL. En bas för radiorätten ges genom att YGL föreskriver skydd för myndigheters ingripande. Även en ram för sändningar anges i YGL då grundlagen på vissa områden ger möjlighet till närmare reglering i lag.<sup>81</sup> I RaTVL återfinns således de frågor som lagstiftaren valt att inte reglera i grundlag.

#### *5.5.5 Relevant lagtext*

##### *5.5.5.1 Tillstånd och registrering*

Huvudregeln i svensk radiorätt är som tidigare nämnts etableringsfrihet. För att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz krävs emellertid tillstånd enligt 2 kap. 1§ första stycket RaTVL. Bakgrunden till stadgandet är att yttäckande standardnät är mycket frekvenskrävande och att det med den nuvarande tekniken inte finns utrymme för mer än ett begränsat antal sådana nät.<sup>82</sup> Vissa undantag från tillståndsplikten gäller dock för sökbar text-TV och för sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade. Av 2 kap. 2§ första stycket RaTVL förstås att tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradio meddelas av regeringen. Den som bedriver en sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd och den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet skall enligt 2 kap. 3§ RaTVL anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket.

##### *5.5.5.2 Sändningar med tillstånd av regeringen*

I 3 kap. 1§ första stycket föreskrivs att sändningstillstånd som meddelas av regeringen får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Kravet skall ses mot bakgrund av att det inte råder någon etableringsfrihet för markbundna sändningar. Då det endast finns

---

<sup>81</sup> Rosén, SvJT 1995 s13

<sup>82</sup> Prop. 1995/96:160 s71

utrymme för ett fåtal kanaler ansågs det vid lagstiftningsarbetet vara av yttersta vikt att programinnehållet är väl balanserat och avvägt.<sup>83</sup> Ett sändningsvillkor får därutöver enligt 3 kap. 1§ andra stycket RaTVL förenas med villkor som anges i 3 kap. 2 och 3§§ samt 4§ andra stycket RaTVL. Villkoren kan röra exempelvis att ta hänsyn till ljudradians och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen, att i programverksamheten respektera den enskildes privatliv samt att regionalt sända och producera program. Möjligheten att i avtalsvis föreskriva vissa villkor utnyttjas genom de avtal staten slutit med SVT och TV4, se närmare nedan kap. 5.6.

#### 5.5.5.3 Vidaresändningar i kabelnät

I 8 kap. 1§ RaTVL stadgas den skyldighet som omnämns *must carry*-skyldighet eller sändningsplikt för kabel-TV-bolagen. Paragrafen stadgar att var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning där TV-program sänds vidare till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än tio bostäder skall se till att de boende i fastigheter som är anslutna till anläggningen kan ta emot sådana TV-sändningar som sker med stöd av tillstånd av regeringen och som är avsedda att kunna tas emot av var och en i området. Sändningarna skall kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen. Sändningsplikten gäller även sändningar som en tillståndshavare sänder för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet, men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd. Vad gäller de ändringar som vidtagits i samband med påbörjandet av digitaliseringen av televisionen se nedan kap. 8.1.

Sändningsplikt gäller även enligt 8 kap. 2§ RaTVL. Enligt paragrafen skall var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning där TV-program vidaresänds till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än 100 bostäder i varje kommun där han eller hon har en sådan anläggning kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av TV-program från ett eller flera av Radio- och TV-verket utsedda företag (dvs. lokala kabel-TV-bolag).

Av 8 kap 3§ RaTVL förstås att vad som föreskrivs i 8 kap. 1 och 2§§ RaTVL inte gäller om vidaresändningarna i anläggningen endast avser TV-program från sändare på jordytan på lägre frekvens än 3 gigahertz. Paragrafen syftar till att ingen skall tvingas att inrätta eller vidmakthålla en centralantennanläggning.<sup>84</sup> Bestämmelsen innebär vidare att i de fall då mikrovågssändningar från marksändare, dvs. sändningar på frekvenser högre än 3 Ghz, används för att exempelvis mata ett kabelnät med program som ursprungligen mottagits från satellit, måste *must carry*-skyldigheten iaktas.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Prop. 1995/96:160 s92

<sup>84</sup> Prop 1995/96:160 s184

<sup>85</sup> Prop. 1995/96:160 s126 f



Enligt 8 kap. 6§ RaTVL får Radio- och TV-verket medge undantag från sändningsplikten om särskilda skäl föreligger. Enligt förarbetena till radorätten är syftet med denna generella regel att lämna möjlighet till undantag i övergångsskeden, exempelvis för att möjliggöra tekniska omställningar i det fall en ny kanal skulle tillkomma.<sup>86</sup>

## 5.6 Tillstånden att sända television för Sveriges Television och TV4

### 5.6.1 Bakgrund och tillkomst

Till radorätten hör även de avtal som staten träffar med de marksändande programföretagen. Avtalskonstruktionen har tillämpats sedan TV-sändningarna påbörjades. De nuvarande avtalen gäller för tiden 1 januari 1997 till 31 december 2001.

### 5.6.2 Tillståndens innehåll

I huvudsak ställs likartade villkor för sändningsrätten och programverksamheten för SVT och TV4. Mot bakgrund av att SVT:s kanaler är renodlade public servicekanaler som finansieras med licensangifter jämfört med TV4 som är en reklamfinansierad programkanal finns emellertid skillnader i tillstånden.

De allmänna bestämmelserna rör exempelvis att programmen skall sändas till hela landet, att sändning skall ske under ett visst antal timmar per vecka och att programmen skall göras tillgängliga för funktionshindrade. I villkoren för programmens innehåll finns bestämmelser om hänsyn skall tas till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen, att den enskildes privatliv skall respekteras och att ett mångsidigt programutbud som kännetecknas av hög kvalitet skall erbjudas.

### 5.6.3 Tillståndens förhållande till YGL och RaTVL

Riktigheten i den avtalskonstruktion som sedan så lång tid tillbaka tillämpats har varit omdebatterad. Lagrådet har menat att förfarandet varit grundlagsstridigt.<sup>87</sup> Som tidigare nämnts stadgas i YGL att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.<sup>88</sup> Genom tillkomsten av YGL öppnades således möjligheten att även genom avtal meddela föreskrifter eller villkor för programinnehållet.

Avtalen mellan staten och programföretagen kan emellertid inte sägas vara av författningsskärakt. De anses inte ens ha vikt som avtal i civilrättslig mening.<sup>89</sup> Snarare är de att betrakta såsom offentlighetsrättsligt grundade villkor som meddelas i

---

<sup>86</sup> Prop 1991/92:53 s56 och prop 1995/96:160 s185

<sup>87</sup> Prop. 1990/91:149 s324 ff

<sup>88</sup> 3 kap. 2§ första stycket YGL

<sup>89</sup> Rosén, SvJT 1995 s14

samband med sändningstillstånd.<sup>90</sup> Mer riktig skulle således en benämning som offentlighetsrättsligt förvaltningsbeslut vara. Lagrådet har uttalat att avtalen snarast uttrycker det allmännas direktiv för verksamheten.<sup>91</sup>

## ***6 Närmare om etableringsfriheten för kabel-TV-bolagen***

### **6.1 Bakgrund**

Etableringsfriheten är grundlagsstadgad i 3 kap. 1§ första stycket YGL. Paragrafen stadgar en principiell rätt för varje svensk medborgare och svensk juridisk person att sända radioprogram genom tråd. En total etableringsfrihet är emellertid omöjlig av naturliga skäl. Beträffande marksändningar som upptar radiofrekvenser har det begränsade utrymmet i etern medfört att det är nödvändigt med undantag i etableringsfriheten. YGL öppnar i detta hänseende för reglering i lag. Etableringsreglerna varierar således med förmedlingssättet. Nedan redogörs för den etableringsfrihet som berör sändningar i kabelnät.

Vid lagstiftningsarbetet aktualiserades två frågor rörande etableringsfrihet för trådsändningar till allmänheten vilka är av stor betydelse för den rättsliga innebörden av begreppet etableringsfrihet. En uppdelning kan således göras i dels rätten att etablera trådnät dels rätten att bedriva sändningsverksamhet.<sup>92</sup>

### **6.2 Rätten att etablera trådnät**

Vad gäller rätten att etablera trådnät konstaterade yttrandefrihetsutredningen (YFU) att beståndet av centralantennor med tillhörande ledningsnät väntas öka i och med samhällets moderniserande. Att anlägga ett ledningsnät kan emellertid inte enbart ses i ett yttrandefrihetsperspektiv. Ett flertal civil- och offentlighetsrättsliga områden berörs vid ett dylikt projekt och konflikter kan uppstå. Hit hör förhållandet till den enskildes äganderätt, markanvändningen, bebyggelseplaneringen, rikets försvar, jord- och skogsbruket, den allmänna samfärdseln, naturvården o.s.v.<sup>93</sup> Förutsättningarna att anlägga ledningsnät blir således beroende av ett flertal lagar såsom jordabalken och annan byggnadlagstiftning. Något särskilt tillstånd att anlägga trådnät har emellertid aldrig krävts och i det hänseendet har etableringsfrihet utgjort normen i svensk rätt. Något grundlagsskydd för rätten att etablera trådnät ansågs mot denna bakgrunden

---

<sup>90</sup> Prop. 1990/91:149 s48 och 1990/91:KU39 s30 f

<sup>91</sup> Prop. 1990/91:149 s324

<sup>92</sup> SOU 1983:70 s111 ff

<sup>93</sup> SOU 1983:70 s112

inte nödvändigt enligt YFU. På lagrådets inrådan tillkom emellertid ett grundlagsskydd i 1 kap. 3§ tredje stycket YGL för rätten att etablera trådnät, se även nedan kap. 6.5.5.

### **6.3 Rätten att bedriva sändningsverksamhet**

Beträffande rätten att bedriva sändningsverksamhet ansåg YFU att ett grundlagsskydd var väl motiverat. Det främsta skälet härför var den starkt ökade sändningsmöjligheten på tråd.<sup>94</sup> Trådmediet framstår i det perspektiv som YFU anlade inte som i någon egentlig mening begränsad resurs.<sup>95</sup>

En oro för trängsel i ledningsnäten uttrycktes emellertid. Då regler för exempelvis samordning av sändningstider inte ansågs begränsa den egentliga sändningsfriheten var dock en särskild reglering i YGL inte påkallad.<sup>96</sup>

### **6.4 Begränsningar av etableringsfriheten**

Två begränsningar av etableringsfriheten för trådsändningar till allmänheten var enligt YFU nödvändiga. Av 3 kap. 1§ andra stycket förstås att det i lag får meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. YFU framhöll att garantier för att de rikstäckande programmen skall förmedlas också via tråd beaktas som självklara i de länder som har programföretag med public service-funktioner.<sup>97</sup> I 3 kap. 1§ andra stycket föreskrivs vidare att det i lag får meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Avsikten med stadgandet var att motverka etablerandet av porr- och våldskanaler.<sup>98</sup>

## **6.5 Lagrådets kritik av det tidigare utformandet av 3 kap. 1§ YGL**

### *6.5.1 Bakgrund*

Lagrådet godtog i huvudsak remissen som lagts fram vid tillkomsten av YGL. Lagrådet påpekade att den nya grundlagens utformande låg i linje med de anmärkningar lagrådet gjort vid tidigare lagrådsyttrande på området. Vad som var

---

<sup>94</sup> Prop. 1990/91:64 s84 f

<sup>95</sup> Prop. 1990/91:64 s84

<sup>96</sup> Jfr 2 kap. 13§ tredje stycket RF

<sup>97</sup> SOU 1983:70 s113

<sup>98</sup> SOU 1983:70 s114

nytt, och som lagrådet således inte tidigare uttalat sig om, var utvidgningen av grundlagsskyddet i fråga om satellit- och trådsändningar.<sup>99</sup>

#### *6.5.2 Det ursprungliga förslaget till 3 kap 1§ YGL*

Det ursprungliga förslaget till 3 kap. 1 § YGL var följande:

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.<sup>100</sup>

#### *6.5.3 Lagrådets kritik av 3 kap 1§ första stycket YGL*

Lagrådet menade att den föreslagna paragrafen borde kompletteras med ett grundlagsskydd för anläggande av trådnät. Ett sådant skydd hade vid YGL:s utarbetande inte ansetts nödvändigt. Genom tillägget menade lagrådet att det på ett relativt enkelt sätt skulle åstadkommas en förstärkning av grundlagsskyddet. Även en bättre balans mellan rätten att etablera trådnät och rätten att bedriva sändningsverksamhet skulle uppnås.<sup>101</sup>

#### *6.5.4 Lagrådets kritik av 3 kap. 1§ andra stycket YGL*

Lagrådet fann även att undantagsbestämmelsen i 3 kap. 1§ andra stycket första punkten YGL inte överensstämde med grundlagens önskade innebörd. Lagrådet menade att ett felaktigt intryck kunde ges genom att bestämmelsen var formulerad som en generell fullmakt att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa TV-sändningar. En sådan fullmakt skulle enligt lagrådet ”kunna användas till förfång för yttrandefriheten, som i princip innebär en rätt att uttrycka egna tankar, åsikter och känslor, utan skyldighet att förmedla andras”. Enligt lagrådet skulle således bestämmelsen omformuleras så att det positiva syfte som YGL ämnar ha lyfts fram. Genom tillägget ”med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning” skulle en lämplig avgränsning av nätinnehavarens skyldighet att ge utrymme för vissa program göras.<sup>102</sup>

#### *6.5.5 Lagrådets föreslagna utformning av 3 kap. 1§ YGL*

Lagrådet föreslog följande lydelse av 3 kap. 1§ YGL:

Varje svensk medborgare och juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram får inte föreskrivas.

---

<sup>99</sup> Prop. 1990/91:64 s203

<sup>100</sup> Prop. 1990/91:64 s188

<sup>101</sup> Prop. 1990/91:64 s208

<sup>102</sup> Prop. 1990/91:64 s208 f

I lag får föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för program som sänds med inriktning på hela riket, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett program, utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp.<sup>103</sup>

#### *6.5.6 Den slutliga utformningen av 3 kap. 1§ YGL*

Den slutliga utformningen av 3 kap. 1§ YGL, vilken även är den nu gällande, är följande:

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Grundlagsskyddet för anläggande av trådnät för sändning av radioprogram återfinns i 1 kap. 3§ tredje stycket YGL.

### **6.6 Skydd för vidaresändningar av utländska program**

Vidaresändning av utländska program kan ske såväl via kabel och satellit som genom etern. Skyddet för sådana vidaresändningar anges i 1 kap. 7§ YGL.

Endast de föreskrifter i YGL som är praktiskt möjliga att upprätthålla har gjorts tillämpliga på sändningarna i fråga.<sup>104</sup> I 1 kap. 7§ YGL anges att föreskrifterna om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder (1 kap. 3§ första stycket YGL), rätt att inneha tekniskt hjälpmedel och att anlägga trådnät (1 kap. 3§ tredje stycket YGL), förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen (1 kap. 4§ YGL), förhållningssättet vid tillämpningen av grundlagen (1 kap. 5§ YGL), rätt att sända radioprogram genom tråd (3 kap. 1§ YGL) och iakttagande av särskilda regler för lagstiftning samt rätten till domstolsprövning i vissa frågor (3 kap. 3 och 5§§ YGL) är tillämpliga. Även bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13§§ RF skall iaktas vid regleringen av vidaresändningarna.

Bestämmelsen blir tillämplig i det fall vidaresändningen sker samtidigt och med oförändrat innehåll. I annat fall blir programmet att betrakta som svenskt i

---

<sup>103</sup> Prop. 1990/91:64 s209

<sup>104</sup> Wennberg m.fl., s45

grundlagens mening vilket innebär att utgivare skall utses och att samtliga föreskrifter om radioprogram i grundlagen blir tillämpliga.<sup>105</sup>

## ***7 Närmare om must carry-principen***

### **7.1 Bakgrund och tillkomst**

En skyldighet för innehavare av kabelnät att se till att de boende i anslutna fastigheter har möjlighet att ta emot vissa program infördes i svensk rätt den 1 januari 1986 genom lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar. Motivet till införandet av skyldigheten var att den som är ansluten till ett kabelnät skall kunna ta in de rundradioprogram som sänds från markstationer och som är avsedda att tas emot på orten med normal antennutrustning.<sup>106</sup> Den nuvarande bestämmelsen utformades efter lydelse av propositionen 1991/92:53 med förslag till ny lagstiftning för kabelsändningar. I förslaget motiverades must carry-skyldigheten av att kabeloperatörerna faktiskt redan vid denna tidpunkt sörjde för att de som bor i fastigheter med anslutning till näten har tillgång till public service-kanalerna. Vid tillkomsten av YGL förutsattes dessutom att det skulle föreskrivas en skyldighet att sörja för tillgången av public service-sändningarna. Det ansågs även vara av stort värde för allmänheten att bevara tillgången av dessa kanaler oförändrad. Slutligen angavs att ett införande av en sändningsplikt med den föreslagna lydelsen även var förenlig med grundprincipen att inte opåkallat förändra rättsläget. Någon verkligt ny förpliktelse ansågs inte föreligga då nätinnehavarna, dvs. kabel-TV-bolagen, i praktiken redan stod för denna distribution.

### **7.2 Relevant lagtext**

Yttrandefriheten är som tidigare nämnts ingen absolut rättighet. Begränsningar kan åstadkommas genom lagstiftning enligt 2 kap. 12§ RF. Samma paragraf stadgar att inskränkningar endast får införas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen av yttrandefriheten 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.

I 3 kap. 1§ andra stycket YGL ges möjlighet att i vanlig lag meddela föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den

---

<sup>105</sup> Wennberg m.fl. s46

<sup>106</sup> Prop. 1984/85:199 s38f

utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Öppningen i YGL utnyttjas i 8 kap. 1§ RaTVL som innebär en sändningsplikt för kabel-TV-bolagen. Som tidigare redogjorts innebär must carry-skyldigheten att den som äger eller förfogar över ett kabelnät för sändning av TV-program som når fler än tio bostäder är skyldig att se till att de boende i fastigheten på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen kan ta emot sådana TV-sändningar som sker med stöd av tillstånd från regeringen och är avsedda att tas emot i området. Enligt 8 kap. 2§ RaTVL gäller motsvarande bestämmelse för lokala kabelsändningar den som distribuerar sändningar till fler än 100 bostäder i en kommun.

### **7.3 Tolkning av 3 kap. 1§ YGL**

#### *7.3.1 Innebörden av kravet på "allsidig upplysning"*

Den principiella etableringsfriheten som stadgas i 3 kap. 1§ YGL inskränks som ovan nämnts i samma paragrafs andra stycke. Genom den senare formuleringen ges utrymme för reglering i lag mot bakgrund av allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Avgörande för begränsningen av etableringsfriheten blir således den innebörd som läggs i begreppet allsidig upplysning. Den språkliga uppfattningen och tolkningen av orden kan emellertid tänkas variera över tid vilket skapar en osäkerhet inför framtiden.<sup>107</sup> Vägledning om hur begreppet är ämnat att uppfattas återfinns inte i förarbetena.

#### *7.3.2 Innebörden av kravet "på ett tillfredsställande sätt"*

Med att kanalen skall kunna tas emot "på ett tillfredsställande sätt" skall förstås att signalen skall kunna tas emot med en vanlig TV-mottagare utan specialutrustning. Signalen skall inte heller vara kodad eller på annat sätt förvanskad.

Att sändningarna skall kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt innebär även ett krav på en viss kvalitet. Kvaliteten skall var godtagbar i förhållande till kvaliteten på marksändningarna i området.<sup>108</sup> Innebörden av kravet är således relativt.

#### *7.3.3 Innebörden av kravet "utan kostnad för själva mottagandet"*

Riksdagsbehandlingen medförde den ändringen i förhållande till regeringens förslag att frasen "utan kostnad för själva mottagningen" lades till i den aktuella paragrafen. Motivet för införandet av formuleringen var Konstitutionsutskottets uppfattning att must carry-principen förutsätter att de som bor i en fastighet i vilken det är installerat ett kabelnät skall kunna ta del av svenska televisionssändningar utan att erlägga kostnad för själva mottagandet. Vad som därmed faller utanför stadgandet är att de

---

<sup>107</sup> SOU 1997:68 s74

<sup>108</sup> Prop 1995/96:160 s183

boende i en fastighet kan komma att enligt avtal eller på annan grund betala för själva installeringen av kabelnätet.<sup>109</sup>

#### **7.4 Bestämmelsens syfte**

Av förarbetena framgår att regeringen avser att marksänd television i princip skall kunna tas emot med enkel utrustning av alla i det område som sändningarna riktar sig till. Från ett konsumentperspektiv uppstår en icke-önskvärd situation genom att de som bor i en kabelansluten fastighet i praktiken är hänvisade till de program som kabelbolaget sänder ut. Möjligheten att välja ett annat kabel-TV-bolag eller möjligheten att på tillfredsställande sätt ordna mottagning på egen hand är mycket begränsad. Genom att kabel-TV-nätet är installerat kan mottagning inte längre ske med normal antennutrustning. Kabel-TV-bolagen anses därmed inta en oberättigat stark ställning gentemot de anslutna.<sup>110</sup> Lagstiftning på området har ansetts nödvändig för att säkerställa att program som är avsedda att tas emot av var och en med enkel utrustning också är tillgängliga för var och en.<sup>111</sup>

Motiveringen till sändningsplikten var även att garantera yttrande- och informationsfriheterna mot möjliga negativa monopoleffekter som etableringsfriheten kan ge upphov till.<sup>112</sup>

#### **7.5 Bestämmelsens tillämplighetsområde**

I och med tillkomsten av radio- och TV-lagen inskränktes skyldigheten från att ha omfattat både ljudradiosändningar och TV-sändningar till att enbart gälla TV-sändningar. Bestämmelsens tillämplighetsområde utvidgades emellertid från att ha gällt kabel-TV-nät som når fler än hundra bostäder till att gälla kabelnät som når fler än tio bostäder.<sup>113</sup> Av ordet ”bostäder” förstås att sändningar till exempelvis sjukhus, hotell och varuhus inte skall inräknas.<sup>114</sup> Sändningsplikten gäller även sändningar som en tillståndshavare sänder för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet eller till delar av landet men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd, t.ex. via satellit. Det föreligger inte någon sändningsplikt för program som vidareänds i enlighet med 3 kap. 5§ RaTVL.

---

<sup>109</sup> 1991/92:KU19 s12

<sup>110</sup> Prop. 1995/96:160 s125

<sup>111</sup> Prop. 1995/96:160 s182 f

<sup>112</sup> Prop. 1990/91:64 s209

<sup>113</sup> Prop. 1995/96:160 s126

<sup>114</sup> Prop. 1995/96:160 s 183



## 7.6 Berörda sändningar

De program som omfattas av sändningsplikten är de TV-sändningar som bedrivs med stöd av tillstånd av regeringen. Vid must carry-principens tillkomst 1986 omfattades Sveriges Television AB:s två marksända kanaler SVT 1 och SVT 2. Omfattningen av sändningsplikten utvidgades i samband med att den tredje marksända reklamfinansierade kanalen, TV4, togs i bruk år 1991. I det fall ytterligare en markbunden kanal introduceras kommer denna att automatiskt omfattas av must carry-principen.<sup>115</sup>

## 7.7 Utvidgning av must carry-principen?

### 7.7.1 Bakgrund

I motiven till YGL nämns att ”en längre gående upplåtelseskyldighet är tänkbar”<sup>116</sup> och i specialmotiveringen till grundlagen återfinns även uttalanden om att en sådan upplåtelseskyldighet ”kan föreskrivas”.<sup>117</sup> Utifrån de nämnda formuleringarna skulle ytterligare inskränkningar av etableringsfriheten, som är en integrerad del i yttrandefriheten, kunna legitimeras.

### 7.7.2 Förslag om utvidgning av must carry-principen

#### 7.7.2.1 Sändningsplikt av grannlands-TV

Förslag om en utvidgning av kabel-TV-bolagens sändningsplikt presenterades i SOU 1997:68 ”Grannlands-TV i kabelnät”. En public service-kanal från vardera Norge och Danmark skulle enligt förslaget vara obligatoriskt i kabel-TV-utbudet. En rätt för kabel-TV-bolagen att ta ut en skälig avgift skulle emellertid finnas vilket innebär att skyldigheten skulle vara utformad som en s.k. must-offer-skyldighet.<sup>118</sup> Förslaget har dock inte föranlett några åtgärder.

#### 7.7.2.2 Mediekoncentrationskommitténs förslag

I SOU 1999:30 ”Yttrandefriheten och konkurrensen – förslag till massmediekoncentrationslag m.m.” diskuteras kabel-TV-bolagens monopolliknande ställning gentemot abonnenterna ur en konsumentskyddsaspekt. Mediekoncentrationskommittén avfärdar möjligheten att kabel-TV-bolagen genom frivilliga överenskommelser skulle ge abonnenterna större inflytande över programvalet såsom en alltför osäker lösning. Att i lag föreskriva en sådan skyldighet för kabel-TV-bolagen skulle kräva en grundlagsändring. Enligt mediekoncentrationskommittén borde en eventuell lagregel utformas så att den ”ger utrymme för lagstiftningslösningar av olika ingripande karaktär, alltifrån ett visst

---

<sup>115</sup> Prop. 1995/96:160 s183

<sup>116</sup> Prop. 1990/91:64 s88

<sup>117</sup> Prop. 1990/91:64 s115

<sup>118</sup> SOU 1997:68 s83

inflytande för mottagarkollektivet över programvalet till en rätt för den enskilde abonnenten att göra individuella val, beroende på bedömningar t.ex. av den tekniska utvecklingen, konkurrenssituationen och ekonomiska förutsättningar”.<sup>119</sup>

Mediekoncentrationskommittén menar vidare att 3 kap. 1§ YGL, som genom stadgandet ”allmänhetens intresse av en allsidig upplysning” öppnar för inskränkningar i lag av etableringsfriheten, lämpar sig väl för en dylik regel. Ett tillägg skulle kunna göras med hänvisning till ”allmänhetens intresse av inflytande över programvalet”.<sup>120</sup>

Mediekoncentrationskommittén tillägger emellertid att det inte finns tillräckligt med underlag för att idag lägga fram förslag för hur en lagstiftning kring problemet närmare skulle se ut. Lämpligast torde en reglering i RaTVL vara. Kommittén föreslår vidare att frågan skall tas upp av regeringen beroende av den fortsatta utvecklingen under de närmaste åren.<sup>121</sup>

#### *7.7.3 Lagrådets kritik av det tidigare utformandet av 3 kap. 1§ YGL*

I detta sammanhang är utformningen av 3 kap. 1§ YGL av betydande intresse. Frågan har tidigare behandlats ovan i kap. 6.5. Det skall emellertid poängteras att lagrådet kritiserade den tidigare formuleringen av paragrafen då denna kunde ”ge ett felaktigt intryck genom att (vara) avfattad som en generell fullmakt att i lag föreskriva skyldighet för innehavare att ge utrymme för vissa program”.<sup>122</sup> En utvidgning av must carry-principen, kan mot denna bakgrund, inte bli aktuell utan iakttagande av vad som är motiverat av en allsidig upplysning.

#### *7.7.4 Innebörden av begreppet ”allsidig upplysning”*

En naturlig utvidgning av must carry-principen kan göras genom tolkning av begreppet ”allsidig upplysning”. Hur vanskelig en sådan tolkning kan te sig har påpekats ovan, se närmare kap. 7.3.1. I betänkandet SOU 1997:68 ”Grannlands-TV i kabelnät” hävdas att en skyldighet att även vidareända grannlands-TV kan motiveras just av föreskriften i 3 kap. 1§ YGL som stadgar att det i lag får meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

#### *7.7.5 Digitaliseringen av televisionen*

Digitaliseringen medför att ett betydligt antal fler marksända kanaler kan sändas jämfört med när den analoga tekniken används. I och med påbörjandet av digitaliseringen av marknätet uppkom frågan huruvida en utvidgning av must carry-principens omfattning i detta hänseende var önskvärd. Samtliga kanaler som skulle börja sända i det digitala marknätet skulle såsom lagrummet var utformat komma att

---

<sup>119</sup> SOU 1999:30 s390

<sup>120</sup> SOU 1999:30 s390

<sup>121</sup> SOU 1999:30 s330

<sup>122</sup> Prop. 1990/91 s208

omfattas av must carry-principen. Lagstiftaren valde en mellanväg; lagändringen beskrivs utförligt nedan i kap. 8.1.

## **7.8 Den upphovsrättsliga aspekten**

### *7.8.1 Bakgrund*

Vid lagstiftning av en sändningsplikt som den ovan behandlade måste hänsyn tas även till annan lagstiftning än just den yttrandefrihetsrättsliga. Upphovsrättslagstiftningen aktualiseras oundvikligen och måste beaktas vid en bestämmelse som stadgar skyldighet att kostnadsfritt upplåta sändningsutrymme i privatägda kabelnät.

### *7.8.2 Gällande ordning*

I de fall problemet uppmärksammats i förarbetena har det konstaterats att de upphovsrättsliga organisationerna under all tid avstått från att kräva ersättning för vidareändring av ifrågavarande slag och att detta utgjort den praktiska grunden för den gällande ordningen.<sup>123</sup> I andra utredningar har det framförts att förpliktelsen att kostnadsfritt vidareända vissa program endast torde gälla i den utsträckning som särskild ersättning härför inte utgår.<sup>124</sup> Den nu gällande ordningen att utan kostnad förmedla de marksända TV-programmen har således ansetts förutsätta att kabel-TV-bolagen inte skulle vara skyldiga att ersätta upphovsmännen för framförandet.

### *7.8.3 Problemområde*

Det har emellertid framförts att den ekonomiska och kommersiella situationen är långt mer komplicerad än den praktiska lösningen som uppkommit på området.<sup>125</sup>

## **8 Digitalisering och must carry-principen**

### **8.1 Lagändringar i och med digitaliseringen**

#### *8.1.1 Bakgrund*

Som ovan beskrivits medför digitaliseringen av televisionen ett ökat utrymme för TV-sändningar. Följden blir att regeringen kommer ha möjlighet att ge betydligt fler sändningstillstånd. Den första utbyggnaden innebar att åtta kanaler kunde börja sända digitalt. Hur många kanaler som kommer att meddelas tillstånd i framtiden är svårt att förutspå. Mot bakgrund av den väntade utbredningen av digitaliseringen gjordes vissa

---

<sup>123</sup> SOU 1994:105 s148

<sup>124</sup> Ds U 1987:2 s154 ff

<sup>125</sup> Rosén, SvJT 1997 s830

ändringar av regelverket i RaTVL.<sup>126</sup> Ändringarna trädde i kraft den 1 februari 1999<sup>127</sup> dvs. precis innan de första reguljära digitala marksändningarna inleddes.

#### *8.1.2 Ändringarna i 8 kap 1§ RaTVL*

I 8 kap. 1§ RaTVL gjordes ett antal tillägg för att anpassa bestämmelsen till den nya situationen.

##### *8.1.2.1 8 kap. 1§ första stycket RaTVL*

Av 8 kap. 1§ första stycket RaTVL förstås numer att must carry-skyldigheten endast gäller för sändningar för vilka sändningstillståndet förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter.

##### *8.1.2.2. 8 kap. 1§ andra stycket RaTVL*

I 8 kap. 1§ andra stycket RaTVL stadgas att ett program som har sänts ut enbart med digital teknik endast behöver sändas vidare om det sänds andra program i anläggningen med digital teknik. Programmet behöver då sändas vidare endast digitalt.

Av bestämmelsen förstås att det inte uppställs någon skyldighet att vidareända digitala sändningar analogt. Däremot skall sändningarna vidareändas till alla hushåll som kan ta emot programmen digitalt. För de kabel-TV-bolag som endast sänder i analog form innebär förslaget sålunda ingen förändring från tidigare.<sup>128</sup>

##### *8.1.2.3 8 kap 1§ fjärde stycket RaTVL 8 kap.*

1§ fjärde stycket RaTVL är helt nytt och innebär att sändningsplikten enligt första stycket högst omfattar tre samtidigt sända TV-program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift och högst ett TV-program som sänds av en annan tillståndshavare.

Enligt denna lydelse kommer därmed sändningsplikten aldrig omfatta fler än fyra kanaler.

##### *8.1.2.4 8 kap 1§ femte stycket*

Även 8 kap. 1§ femte stycket RaTVL är helt nytt och föreskriver att skyldighet enligt första stycket inte gäller för en anläggning där ett begränsat antal TV-program förs fram till abonnenterna genom ett kopplat telenät med hjälp av digitalteknik.

Bestämmelsen grundas på den möjlighet som finns att distribuera TV-program i ett kopplat telenät med hjälp av digital teknik. I jämförelse med kabelnät är dock antalet TV-program som kan distribueras på ett sådant sätt mycket begränsat. Således har det inte ansetts befogat att föreskriva en sändningsplikt för distribution av TV-program i kopplade telenät.

---

<sup>126</sup> Ds 1998:5 s13

<sup>127</sup> Ändring genom SFS 1998:1713

<sup>128</sup> Prop. 1997/98:184 s74

### *8.1.3 Övergångsbestämmelse*

En övergångsbestämmelse tillkom för att underlätta ikraftträdandet av de nya reglerna. Punkt 3 övergångsbestämmelsen stadgar att de sändningar som enligt 8 kap. 1§ första stycket i dess äldre lydelse skall sändas vidare i kabelnät den 1 januari 1998 skall sändas vidare enligt de nya föreskrifterna så länge de villkor som anges i 8 kap. 1§ första stycket i dess nya lydelse är uppfyllda.

#### *8.1.3.1 Innebörden av övergångsbestämmelsen*

Bestämmelsen innebär att program som omfattas av sändningsplikt vid lagens ikraftträdande fortsätter att omfattas av sändningsplikt så länge villkoren för sändningsplikt är uppfyllda. Således kan en nätinnehavare inte utesluta ett sådant program till förmån för ett annat program. Beträffande TV4:s sändningar omfattas därmed dessa fortfarande av sändningsplikten och kommer att göra det såvida inte sändningarna ändras i det hänseende 8 kap. 1§ första stycket RaTVL stadgar.<sup>129</sup>

#### *8.1.4 Syftet med ändringarna*

Vid en framtida övergång från analog till digital teknik i marksändningarna har det ansetts självklart från lagstiftarhåll att ett visst grundutbud av TV-program även fortsättningsvis skall garanteras såsom den nuvarande ordningen med public servicekanalerna. Således har det ansetts motiverat att omfatta även digitalt utsända program i must carry-skyldigheten.<sup>130</sup> Det har emellertid aldrig varit avsikten att kabel-TV-bolagen skulle vara skyldiga att kostnadsfritt vidaresända samtliga digitalt utsända TV-program i analog form till hushållen. Om en ändring av 8 kap. 1§ RaTVL inte vidtagits hade så blivit fallet.

Lagändringen var även motiverad från rättsäkerhetssynpunkt. För att ett kabel-TV-bolag som skall besluta om investeringar för förmedling av digitala sändningar skall kunna göra riktiga avvägningar är det av största vikt att de skyldigheter som åläggs företaget klart uttrycks i lag.<sup>131</sup>

## **8.2 Kritiken av lagändringen**

Många remissinstanser var kritiska mot att digitalt utsända program skulle omfattas av must carry-skyldigheten. Fråga ställdes huruvida förslaget var grundlagsenligt mot bakgrund av etableringsfriheten i YGL. Även äganderättsaspekten anfördes som kritik mot en omfattande sändningsplikt. Vidare poängterades vikten av att kunna överblicka must carry-skyldighetens omfattning, något som inte är möjligt då samtliga

---

<sup>129</sup> Ds 1998:5 s29

<sup>130</sup> Prop. 1997/98:184 s62 f

<sup>131</sup> Ds 1998:5 s12

TV-avgiftsfinansierade program omfattas. Även det att TV4:s sändningar omfattas av sändningsplikten kritiserades bland remissinstanserna.<sup>132</sup>

## **9 Förslaget till mediekoncentrationslag och kabel-TV-bolagen**

### **9.1 Bakgrund**

I SOU 1999:30 ”Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m.m.” presenterades ett flertal problem som följt utvecklingen på kabel-TV-området. Mot bakgrund av Konkurrensverkets prövning av kabel-TV-bolagens programpaketering, Hyresgästernas Riksförbunds framställning till regeringen angående hyresgästers rätt att sätta upp parabolantennor samt annan uppmärksamhet i den allmänna debatten beslöt Mediekoncentrationskommittén diskutera frågan huruvida några åtgärder på området bör vidtas.<sup>133</sup> Mediekoncentrationskommittén poängterade det ojämna förhållandet mellan kabel-TV-bolagen och konsumenterna. Att kabel-TV-bolagen besitter kontrollen över accessnäten, att det inte finns någon lagstiftning som ger abonnenterna inflytande över programutbudet och att det inte finns möjlighet för abonnenterna att göra individuella val ur det befintliga programutbudet anfördes som faktorer som skulle nödvändiggöra en översyn och reglering av kabel-TV-området. Även att det i flerfamiljshus med kabelnät sällan finns något alternativt sätt att ta emot satellitsända TV-kanaler samt att det inte finns något som hindrar kabel-TV-bolagen från att själva producera programinnehållet anses som anmärkningsvärt.<sup>134</sup>

Mediekoncentrationskommittén utredde vidare vissa frågor om kabel-TV-bolagens ställning gentemot programproducenterna. Även här anses kabel-TV-bolagen inta en icke-önskvärd monopolställning gentemot konsumenterna.

### **9.2 Kabel-TV-bolagens ställning gentemot konsumenterna**

#### *9.2.1 Bakgrund*

Kabel-TV-bolagens ställning gentemot konsumenterna har såväl uppmärksammats av konsumentverket som blivit föremål för konkurrensverkets prövning. Frågan har även behandlats i förarbetena till radiorätten.

---

<sup>132</sup> Prop. 1997/98:184 s58 f

<sup>133</sup> SOU 1999:30 s374

<sup>134</sup> SOU 1999:30 s377 ff

### 9.2.2 Problemområden

Mediekoncentrationskommittén anser i sitt betänkande att det bör övervägas huruvida abonnenterna skall få större inflytande över vilka sändningar som skall ingå i kabel-TV-bolagens programpaket. Eftersom mediekoncentrationskommittén önskar få abonnenternas inflytande lagreglerat krävs en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen då en dylik reglering inskränker etableringsfriheten och med den yttrandefriheten. Kommitténs förslag innebär en utvidgning av must carry-principen, innebörden av en sådan utvidgning berörs i ovan i kap. 7.7.

### 9.2.3 Konsumentverkets kritik

#### 9.2.3.1 Konkurrensverkets prövning av kabel-TV-bolagens programpaketering

Konkurrensverket prövade år 1997 huruvida kabel-TV-bolagens programpaketering till hushållen kunde utgöra ett oskäligt avtalsvillkor enligt 19§ konkurrenslagen (1993:20) (KL).<sup>135</sup>

Konkurrensverket fann att den relativa produktmarknaden är distribution av satellitsända program i kabelnät. Konkurrensverket konstaterade även att varje kabel-TV-bolags distributionsområde utgör den relevanta geografiska marknaden eftersom samtliga hushåll i en fastighet vanligen endast har tillgång till en distributör. Då konkurrens på den relevanta marknaden saknas var konkurrensverket bedömning att kabel-TV-bolagen i dessa fall har en dominerande ställning.

Vad gäller frågan huruvida kabel-TV-bolagen genom programpaketeringen missbrukar sin dominerande ställning uttalade konkurrensverket att full konkurrens råder vid själva upphandlingstillfället av kabel-TV-tjänsten. Vidare konstaterades att programpaketeringen nödvändiggörs av tekniska och ekonomiska faktorer snarare än utnyttjande av bolagens dominerande ställningen. Kabel-TV-bolagen tog inte heller ut några oskäligen vinster utan förfarandet var närmare att se som en del i en affärsidé. Slutligen konstaterades att inte förrän när digitaliseringen är helt genomförd finns större skäl att kräva att företagen erbjuder varje abonnent möjlighet att påverka sitt eget programutbud.

#### 9.2.3.1.1 Konkurrensverkets verkliga behörighet att ta upp målet

Vid konkurrensverkets prövning uppkommer emellertid den fundamentala frågeställningen huruvida konkurrenslagen över huvud taget är tillämplig på tryckfrihetens- och yttrandefrihetens områden. Meningarna härom är åtskilda, se närmare nedan kap. 9.4.

### 9.2.4 Förespråkade lösningar

En önskan finns således från konsumentsynpunkt att skapa en möjlighet till inflytande för abonnenterna. Förslag om en lagstiftning som anknyter till den norska lösningen har lagts fram. Även ett pay-per-view-system har förespråkats.

---

<sup>135</sup> Dnr 17/97

#### *9.2.4.1 Kollektiva val enligt den norska modellen*

I SOU 1997:68 "Grannlands-TV i kabelnät" framlades förslag om införande av bestämmelser som skulle ålägga kabel-TV-bolagen att efter norsk modell med jämna mellanrum genomföra undersökningar av konsumenternas programönskemål.<sup>136</sup> Förslaget motiverades och legitimerades delvis av specialmotiveringen till YGL som föreskriver att det finns "ett visst utrymme för lagstiftning som syftar till ett inflytande för mottagarkollektivet över valet av program som distribueras i trådnät".<sup>137</sup> Även i SOU 1999:30 om "Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m.m." har förslag om ökat inflytande för abonnenterna i fråga programvalet framförts.

Den norska lagstiftningen om konsumentinflytande återfinns i 4:4 kringkastningsloven. Bestämmelsen är en s.k. abonnentvalsmodell och innebär att abonnenterna ges möjlighet att bestämma vilka program som skall vidareändas utöver must carry-kanalerna. Enligt den norska lagstiftningen är nätinnehavaren skyldig att presentera samtliga program som finns tillgängliga för mottagning samt de villkor som gäller för sändningarna. Abonnenterna har möjlighet att genom begäran få programvalet ändrat. Kostaden för den enskilde beror av det val av kanaler denne gjort. Konsumenterna har möjlighet att överklaga kabel-TV-bolagens beslut om programutbud och nätinnehavaren har rätt att överklaga valet om programsammansättning till Statens Medieförvaltning.<sup>138</sup>

En utvärdering av modellen har sedermera genomförts i Norge. Sammanfattningsvis ansågs modellen inte tillräckligt anpassad till den utveckling som skett på området. Kommittén lade således fram ett förslag om ändring som skulle innebära att nätinnehavaren ytterst skulle avgöra vilka program som skulle sändas samtidigt som denne ansvarar för att grundutbudet är av varierad karaktär.<sup>139</sup>

#### *9.2.4.2 Individuella val enligt ett pay-per-view-system*

Ett system med pay-per-view skulle ur ett konsumentperspektiv vara det mest förmånliga. Pay-per-view innebär att abonnenten endast betalar för de kanaler han önskar ha tillgång till. Därmed blir abonnenten inte bunden av kabel-TV-bolagens programpaktering och paketprissättning.

Sett ur kabel-TV-bolagens och det fria företagandets perspektiv innebär ett införande av ett pay-per-view-system emellertid betydande inskränkningar. Programpakteringen kan ses som en förutsättning för kabel-TV-bolagens verksamhet då vissa kanaler inte skulle efterfrågas enskilda. Tillsammans med andra kanaler kan emellertid efterfrågan skapas och ett paketpris väl motiveras.

---

<sup>136</sup> SOU 1997:68 s76

<sup>137</sup> Prop. 1990/91:64 s115

<sup>138</sup> SOU 1999:30 s382

<sup>139</sup> SOU 1999:30 s382



#### *9.2.4.3 Ett alternativt förslag*

För att nå ett ökat inflytande för abonnenterna är den uppdelning av ägandet av basnätet respektive fastighetsnätet som Sweden On Line tillämpar beaktansvärd. En dylik uppdelning är dock långt ifrån möjlig lagstiftningsvägen då en sådan bestämmelse skulle strida såväl mot etableringsfriheten som avtalsfriheten.

##### *9.2.4.3.1 Sweden On Line modellen*

Såsom nämnts ovan i kap. 3.2.8 skiljer sig Sweden On Line från de andra stora kabel-TV-bolagen genom att ofta enbart vara verksam som operatör då de anslutna själva äga näten. Genom avtal regleras sedermera förhållandet mellan Sweden On Line och fastighetsägaren. Sweden On Lines dispositionsmöjlighet över nätet bestäms därmed av avtalsinnehållet. Innebörden blir att fastighetsägaren alternativt bostadsrättsföreningen eller villasamfundet har egen beslutanderätt över vilka TV-kanaler som skall vidareändas i nätet. Emellertid verkar Sweden On Line fortfarande som tillståndshavare.

Bestämmanderätten över programinnehållet kan således komma att bli reglerat avtalsmässigt. Ett delat ägande motiverar en delad bestämmanderätt. Att poängtera är dock att det är ett kollektivt val som aktualiseras till skillnad från den ur ett konsumentperspektiv optimala individuella valmöjlighet som ges genom ett pay-per-view-system.

#### *9.2.5 Konkurrensbegränsande villkor från kabel-TV-bolagen*

Från lagstiftarhåll har även det förhållandet att kabel-TV-bolagen ställer konkurrensbegränsande avtalsvillkor uppmärksammas. Det är relativt vanligt förekommande att kabel-TV-bolagen ställer som villkor att abonnenterna inte får sätta upp parabolantennar eller ansluta sig till konkurrerande kabelnät. Förfarandet inverkar negativt på konsumenterna valmöjlighet av distributör. En annan negativ konsekvens är att etableringsmöjligheten för nya aktör på marknaden, dvs. etableringsfriheten, inskränks ytterligare.

Avtal som innehåller villkor som förbjuder abonnenterna att sätta upp en parabolantenn eller att sluta avtal med en konkurrerande distributör har dock inte blivit föremål för prövning enligt konkurrenslagen.

##### *9.2.5.1 Mediekoncentrationskommitténs slutsats*

Enligt mediekoncentrationskommittén är konkurrensbegränsningar som ovan beskrivna föreliggande att se som allvarliga. När det gäller förbudet att sätta upp parabolantennar säger sig kommittén ha svårt att se hur det över huvud taget skulle kunna finnas något legitimt intresse från ett kabel-TV-bolags sida att ställa ett sådant villkor. Ett villkor av sådant slag anser kommittén vara att se såsom otillbörligt. Beträffande de villkor som förbjuder anslutning till ett konkurrerande nät anförs samma ställningstaganden. Kommittén föreslår en reglering i RaTVL som uttryckligen stadgar att villkor av sådant slag saknar civilrättslig verkan.<sup>140</sup> Vidare

---

<sup>140</sup> SOU 1999:30 s391

menar mediekoncentrationskommittén att mycket talar för att sådana avtal skulle kunna angripas såväl med stöd av 6 som 19§§ KL.<sup>141</sup>

### **9.3 Kabel-TV-bolagens ställning gentemot programföretagen**

#### *9.3.1 Bakgrund*

Det finns ingen reglering som hindrar ett kabel-TV-bolag att producera egna TV-program. Emellertid består kabel-TV-bolagens verksamhet enbart av att vidareända TV-program till hushållen. Det finns således inget svenskt kabel-TV-bolag som idag producerar egna TV-program. Förklaringen till detta är troligen att det före år 1992 inte var tillåtet för ett kabel-TV-bolag att producera egna program enligt den då gällande lagstiftningen.<sup>142</sup>

#### *9.3.2 Problemområden*

Mot bakgrund av den monopolställning kabel-TV-bolagen anses inneha har det i förarbeten uttryckts farhågor för den otillfredsställande konkurrenssituation som skulle uppkomma i det fall kabel-TV-bolagen breddade sin verksamhet till att även omfatta programproduktion. Vad som fruktas är den ”intressekonflikt mellan rollen som operatör och som programföretag/producent” som då är att vänta. Såväl abonnenterna som dagens programföretagen är beroende av kabel-TV-bolaget vad gäller de program som kabel-TV-bolagen väljer att distribuera.<sup>143</sup>

Farhågor har även framförts om den kontroll kabel-TV-bolagen väntas få då de etablerar sig på marknaden för dekodrar och system för avkodning av sändningar. Härigenom förstärks bolagens redan starka distributionsmonopol.<sup>144</sup>

#### *9.3.3 Mediekoncentrationskommitténs slutsats*

Kabel-TV-bolagens ställning gentemot programföretagen uppmärksammades av mediekoncentrationskommittén i SOU 1999:30. Kommitténs ställningstagande kan utläsas av stycket men någon förespråkad lösning återfinns inte. Möjligen kan härmed förstås att problemet är värt att notera medan åtgärder kommer att vidtas först sedan problemet aktualiseras genom att något kabel-TV-bolag påbörjar produktionsverksamhet. Vore så fallet är det, sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv, olyckligt, se vidare kap. 11.6.

---

<sup>141</sup> SOU 1999:30 s382

<sup>142</sup> Det tidigare rådande tillståndssystemet innebar att kabel-TV-företagen inte kunde bedriva egen programverksamhet. Vid tillståndssystemets avskaffande 1992 togs detta hinder bort.

<sup>143</sup> SOU 1999:30 s379

<sup>144</sup> SOU 1999:30 s379

## **9.4 Konkurrenslagstiftningens tillämplighet på yttrandefrihetsområdet**

### *9.4.1 Bakgrund*

Konkurrenslagstiftningens tillämplighet på yttrandefrihetsområdet är en mycket komplex fråga som är föremål för delade uppfattningar. I olika sammanhang har helt skilda infallsvinklar och ståndpunkter kommit till uttryck – allt från att KL:s bestämmelser över huvud taget inte kan tillämpas på detta område till att KL är tillämplig i sin helhet.

### *9.4.2 Problemområde*

Den principiella frågeställningen är huruvida tillämpningen av konkurrensrättsliga regler kommer i konflikt med den grundlagsskyddade friheten att sända radioprogram eller framställa och sprida filmer och ljudupptagningar, dvs. etableringsfriheten eller någon annan av de yttrandefrihetsrättsliga grundsatser som TF och YGL bygger på.

En mediekoncentrationslag innebär att begränsningar av etablerandet stadgas utifrån konkurrensrättsliga normer. En sådan lagstiftning är inte möjlig utan grundlagsändring då tryck- och yttrandefriheten är av högre dignitet än reglering i vanlig lag.

Ur denna aspekt måste Konkurrensverkets ärenden på tryck- och yttrandefrihetsområdet ifrågasättas. I de fall TF och YGL skall tillämpas är konkurrenslagstiftningen således att anse som underordnad. Detta synsätt har Konkurrensverket emellertid inte beaktat i sina ärenden. Konkurrensverket har istället utgått från KL varit tillämplig.

## ***10 Must carry-principens berättigande***

### **10.1 Bakgrund**

Inskränkningen av etableringsfriheten, som utgör en del av yttrandefriheten, genom förpliktelsen att kostnadsfritt och på ett tillfredsställande sätt vidareända sådana TV-sändningar som sänds med stöd av tillstånd av regeringen och som är avsedda att kunna tas emot av var och en i området motiverades främst av det relativa distributionstekniska monopol som kabel-TV-bolagen besitter. En total bestämmanderätt hos kabel-TV-bolagen befarades få negativa effekter för yttrandefriheten. För att säkra programdistributionen av public service-kanalernas program infördes således en sändningsplikt för kabel-TV-bolagen. Till denna aspekt skall statens ansvar och dess intresse för TV-utbudet beaktas. Vid televisionens början var såsom ovan beskrivits folkbildningsaspekten mycket viktig. Emellertid kan sådana ställningstaganden urskiljas även idag. Demokratiaspekten kan också hänföras resonemanget. Det stämmer väl överens med demokratitanken att alla medborgare

garanteras ett mångsidigt och kvalitetsmässigt gott utbud av televisionen samt att tillgång ges till de svenska kanaler som statsmakten kan väntas utnyttja vid behov.

De ovan givna ståndpunkterna har emellertid blivit starkt ifrågasatta. Det är naturligt nog främst kabel-TV-bolagen som drivit frågan huruvida must carry-principen stämmer med övrig svensk lagstiftning och rådande rättsgrundsatser. Nedan redogörs för vissa aspekter som är värda att uppmärksamma.

## **10.2 Must carry-principen och äganderätten**

### *10.2.1 Bakgrund*

I Sverige, liksom i flertalet andra länder, utgör den privata äganderätten en viktig civilrättslig grundsats.<sup>145</sup> Äganderätten ges ett visst men ganska obestämt skydd genom 2 kap. 18§ RF. Enligt paragrafen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom såvida det inte krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som i ett sådant fall tvingats avstå från sin egendom skall enligt grundlagen vara tillförsäkrad ersättning för förlusten.

Must carry-principen aktualiseras i samband med äganderätten då kabel-TV-bolagen härigenom förpliktas att kostnadsfritt upplåta utrymme i sina kabelnät för förmedling av vissa av staten utvalda sändningar.

### *10.2.2 Innebörden av äganderätten*

#### *10.2.2.1 Rättsföljder av äganderätten*

Genom äganderätten tillförsäkras ägaren till ett föremål en dispositionsfrihet över föremålet ifråga. Ägaren bestämmer själv om och hur han skall använda det som han äger. Han kan låta någon annan nyttja föremålet genom lån eller hyra. Ägaren kan vidare låta pantsätta föremålet han äger. Om han inte önskar förfoga över föremålet kan han såväl ge bort det som förstöra det. En viktig rättsföljd av äganderätten är även att ägaren kan hindra andra från att nyttja det som han äger.<sup>146</sup>

#### *10.2.2.2 Förmåner på grund av äganderätten*

I det fall en person skadar ett föremål tillhörande någon annan skall den förre ersätta ägaren för den uppkomna skadan. Om en annan person utan lov fått föremålet i sina händer har ägaren principiellt ett rättsligt anspråk på att med myndighetens hjälp få tillbaka det. En talan härom kallas vindikationstalan.<sup>147</sup>

### *10.2.3 Inskränkningar av äganderätten*

Äganderätten är emellertid ingen absolut rättighet utan inskränks i flera hänseende med hänsyn till samhällliga intressen. Ägarens ställning kan beskrivas så som att han

---

<sup>145</sup> Malmström, Agell, s33

<sup>146</sup> Malmström, Agell, s53

<sup>147</sup> Malmström, Agell, s53

har en allmän förfoganderätt med vissa bestämda undantag.<sup>148</sup> De begränsningar som av ägaren måste beaktas är dels sådana som ägaren själv bestämmer sig för dels sådana begränsningar han åläggs genom lag. För denna framställning är det de tvångsmässiga begränsningarna som är av intresse.

De begränsningar av äganderätten som lagstiftaren gjort vilar på många hänsynstaganden såsom allmän ordning och säkerhet, trygghet i det ekonomiska livet, tillgodoseende av offentliga behov, planmässig hushållning av landets naturtillgångar, miljövård och grannars intresse av ostördhet. Exempelvis får en skogsägare inte avverka skog som han själv önskar, en näringsidkare får inte anordna en fabriksrörelse så som han finner bäst för sina ekonomiska intressen och en fastighetsägare får inte driva en hyresfastighet hur som helst. Vissa bestämmelser medför att egendomen i vissa fall tvångsvis kan tas ifrån en enskild om ett allmänt intresse så fordrar s.k. expropriation. Somliga regler leder till att ägaren går miste om sin egendom av hänsyn till någon annan som i god tro kommit i besittning av egendomen s.k. godtrosvärv eller vunnit s.k. hävd.<sup>149</sup>

#### *10.2.4 Kvantitativ och kvalitativ uppdelning av must carry-principen*

I förarbetena till radiorätten har inskränkningen av äganderätten till viss del motiverats av att det utrymme YGL lämnar för närmare reglering av sändningsplikten ansetts bestå av såväl en kvantitativ del som en kvalitativ del.

Den kvalitativa delen skall helt disponeras av nätägaren, dvs. kabel-TV-bolaget. Den kvalitativa delen däremot skall vara underkastad allmänhetens intresse av tillgång av allsidig upplysning. Därigenom anser sig lagstiftaren kunna förplikta kabel-TV-bolagen att vidareända vissa, genom stadgade kriterier, utvalda TV-sändningar.<sup>150</sup>

#### *10.2.5 Must carry-principen jämfört med övriga inskränkningar av äganderätten*

De viktigaste begränsningarna av äganderätten rör såsom ovan beskrivits fast egendom. Fastighetsnätet, som är det nät som förmedlar TV- och radiosignalerna inom fastigheten, torde utgöra tillbehör till fastigheten.<sup>151</sup> Därmed är det installerade kabel-TV-nätet att räkna såsom fast egendom.<sup>152</sup> Mot denna bakgrund utgör således must carry-principen ingen unik inskränkning av äganderätten.

En jämförelse med associationsrätten ger däremot en annan bild. Denna lagstiftning reglerar näringsverksamheten i Sverige i syfte att likartade regler skall gälla för samtliga näringsidkare. Dispositionsfriheten gentemot staten inskränks emellertid inte väsentligen.

---

<sup>148</sup> Malmström, Agell, s54

<sup>149</sup> Malmström, Agell, s55

<sup>150</sup> Ds 1998:5 s12

<sup>151</sup> SOU 1999:30 s374

<sup>152</sup> 2 kap. 2§ Jordabalken (1970:994)

## 10.3 Must carry-principen och avtalsfriheten

### 10.3.1 Bakgrund

Liksom den privata äganderätten utgör en hög grad av avtalsfrihet en viktig del i civilrätten.<sup>153</sup> Principen om avtalsfrihet är således grundläggande i den svenska rättsordningen. Regler om ett avtals ingående, dess bestående och rättsverkningar m.m. återfinns i lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen).

### 10.3.2 Problemområde

Frågan huruvida must carry-principen överensstämmer med avtalsfriheten har aktualiserats bland annat vid en eventuell utvidgning av sändningsplikten. I en sådan situation skulle kabel-TV-bolagen förpliktas att sluta avtal om sändningar med de nya programföretagen vars sändningar skulle omfattas av sändningsplikten.

### 10.3.3 Innebörden av avtalsfriheten

Avtalslagen är utformad som en dispositiv lagstiftning som endast kompletterar ett slutet avtal i den mån parterna inte själva reglerat saken i fråga. Bakgrunden härav är att det vid avtalslagens tillkomst hävdades att det samhällsekonomiska mest lönsamma resultatet uppnås genom att var och en ser till sitt bästa.<sup>154</sup>

### 10.3.4 Inskränkningar i avtalsfriheten

Under senare tid har nackdelarna av en total avtalsfrihet uppmärksammas. Lagstiftaren har ansett det nödvändigt att närmare reglera vissa situationer där förhållandet mellan parterna ansetts ojämnt. Avtalslagen har således i vissa hänseenden förändrats jämfört med dess ursprungliga lydelse. Exempelvis har tvingande lagstiftning tillkommit i de fall ett avtal påverkar tredje man genom att avtalet medför rättsverkningar på det sakrättsliga området. Lagstiftning av sådant slag motiveras av rättssäkerhetsskäl.

Reglering har även tillkommit genom speciallag. En betydelsefull reglering från lagstiftarens sida är konsumentlagstiftningen<sup>155</sup> som stadgar tvingande regler för näringsidkaren till förmån för konsumenten. Regleringen motiveras av den svaga position konsumenten har gentemot näringsidkaren. Konsumenten är jämfört med näringsidkaren okunnig på området. Konsumentens valmöjlighet kan även vara begränsad med anledning av att konkurrensen på orten.

---

<sup>153</sup> Malmström, Agell, s33

<sup>154</sup> Malmström, Agell, s68

<sup>155</sup> Lagstiftning på området är bl.a. konsumentförsäkringslagen (1980:38), konsumentköplagen (1990:932) och konsumentkreditlagen (1992:830)

### *10.3.5 Lagtekniska problem vid en utvidgning av must carry-principen*

Införande av en kontraheringsplikt har övervägts i de radiorättsliga lagförarbetena. Även om en skyldighet att ingå avtal skulle vara en tänkbar lösning har förslaget emellertid fått vika för de lagtekniska problem en sådan skyldighet skulle medföra.<sup>156</sup>

## **10.4 Kvalitetsskillnader en slump?**

Den stora skillnaden mellan public service-kanalerna och de övriga TV-kanalerna är att de förra finansieras genom licensavgifter medan de senare är reklamfinansierade. Detta faktum spelar stor roll vid val av programutbudet. Medan public service-kanalen oberoende kan sätta sin program-tablå tvingas den reklamfinansierade kanalen att ta hänsyn till annonsörer vars intresse är att så många människor som möjligt skall se reklaminslagen och ta del av budskapet. Som tidigare nämnts var just det redaktionella oberoendet den avgörande faktorn vid beslutet att public service-kanalerna skulle finansieras med avgifter.

Borde då inte även public service-kanalens målsättning vara att nå en så stor publik som möjligt? Under en längre period hade svenska folket endast tillgång till två TV-kanaler, SVT1 och SVT2. Public service-kanalerna ställdes inför en ny situation genom utbyggnaden av kabelnäten och distributionen av reklamfinansierade kanaler. En konkurrenssituation uppkom, något som Sveriges Television tidigare inte behövt ta hänsyn till. Naturligtvis önskar Sveriges Television ha så stor publik som möjligt. Dess utpräglade public service-karaktär återfinns emellertid trots konkurrensen och återspeglas på sändningarnas innehåll.

Stora kvalitativa skillnader kan således urskiljas mellan en public service-kanal och en reklamfinansierad kanal. Följdfrågan blir varför? Skillnaden borde inte vara så markant då samtliga TV-kanaler önskar höga tittarsiffror. Är det genom banala underhållningsprogram som den stora massan TV-tittare lockas? De reklamfinansierade kanalerna har dock genom starka finansiärer lyckats få ensamrätten till sändningar av sportevenemang som även public service-kanalerna haft intresse av att sända.<sup>157</sup>

Must carry-principen skulle mot denna bakgrund motiveras som en nödvändighet för att inte TV-utbudet fullständigt skulle urvattnas. Motargumentet härför blir

---

<sup>156</sup> SOU 1997:68 s75

<sup>157</sup> Arikel 3a TV-direktivet föreskriver emellertid att varje medlemsstat får vidta åtgärder som är förenliga med gemenskapsrätten för att säkerställa att programföretag inom dess jurisdiktion inte, med utnyttjande av exklusiva rättigheter, sänder evenemang som av den medlemsstaten anses vara av särskild vikt för samhället på ett sådant sätt att en väsentlig del av allmänheten i den medlemsstaten utestängs från möjligheten att följa sådana evenemang genom direktsändning eller tidsförskjuten sändning i fri TV. Närmare föreskrifter ges i ingressen till direktiv 97/36/EG.

emellertid huruvida det är riktigt att staten bestämmer vad som är att anse som sevärt eller icke sevärt.

## **10.5 TV4:s must carry-status kan ifrågasättas**

### *10.5.1 Bakgrund*

TV4 fick koncession till den nya reklamfinansierade marksända kanalen år 1991. TV4 har en självständig ställning i förhållande till Sveriges Radio och är beroende av reklamintäkter för att finansiera sin verksamhet. En viss del av TV4:s reklamintäkter finansierar emellertid Sveriges Radios verksamhet genom de koncessionsavgifter TV4 erlägger.<sup>158</sup>

### *10.5.2 Remisskritik*

Från flera håll har kritik framförts mot att TV4 omfattas av kabel-TV-bolagens skyldighet att kostnadsfritt vidareända vissa program. Vad som poängterats är den orättmätiga konkurrens fördel som TV4 får gentemot de övriga reklamfinansierade kanalerna som sänds via satellit.<sup>159</sup> Ytterligare en viktig aspekt är huruvida kabel-TV-bolagen vid en fortsatt utvidgning av must carry-principen har någon marknad kvar. En större del av hushållen kan tänkas nöja sig med de kanaler som vidareändas kostnadsfritt. Härvid utnyttjas kabel-TV-bolagens tjänster utan att någon ersättning kommer bolaget till godo.

### *10.5.3 Bemötande av kritiken*

Att även TV4 skulle omfattas av sändningsplikten motiverades av lagstiftaren med att ansvaret för att de marksända TV-sändningarna, som verkar i allmänhetens tjänst, är delat mellan Sveriges Television och TV4 AB.<sup>160</sup> Genom avtal med staten förpliktas TV4 att följa föreskrifter om programutbud, se närmare ovan kap. 5.6. Såsom för SVT1 och SVT2 ställs således krav på kvalitet och ett mångsidigt programutbud samt på opartiskhet och saklighet i programverksamheten. I förarbetena har följande motivering givits:

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

---

<sup>158</sup> Lag (1992:72) om koncessionsavgift på televisionsområdet

<sup>159</sup> Prop. 1991/92:53 s37

<sup>160</sup> Prop. 1990/91:149 s42f



Av dessa skäl anser jag ... att också ett nytt och reklamfinansierat TV-företag bör vara skyldigt att i programverksamheten iaktta kraven på opartiskhet och saklighet. I det avseendet bör det inte råda någon skillnad mellan programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen och ett nytt TV-sändande företag."<sup>161</sup>

Någon annan lösning än att omfatta TV4 i sändningsplikten har för lagstiftaren således aldrig varit tänkbar.

## **10.6 Allsidig upplysning vid stort kanalutbud**

Public service-kanalernas uppgift kan idag kännas förlegad. En målsättning såsom att verka för folkbildningen kan, utifrån det ökade programutbudet, diskuteras. Idag har de flesta hushåll i Sverige tillgång till ett stort antal TV-kanaler, vissa är riktade till svensk publik medan andra har en mer internationell målgrupp. Hushållen har därmed ett varierat och stort utbud av program som erbjuder attraktiva nyhets- och naturprogram samt konsert- och sportevenemang. Mot denna bakgrund är det motiverat att ifrågasätta riktigheten i Kabel-TV-bolagens sändningsplikt då grunden för sändningsskyldigheten utgörs av stadgandet i 3 kap. 1§ YGL, nämligen av en tillgång till ”allsidig upplysning”.

Såsom nämnts ovan är uttrycket ”allsidig upplysning” beroende av tolkning som kan tänkas variera över tid, se ovan kap. 7.3.1. Även den personliga uppfattningen av uttrycket påverkar omfattningen av bestämmelsen.

## **10.7 Must carry-principens relevans i den digitala televisionen**

### *10.7.1 Det ökade programutbudet*

En uppfattning mot bakgrund av digitaliseringen av televisionen är att, när digitaliseringen till fullo är genomförd, kan ingen kanal längre motiveras att kostnadsfritt vidaresändas eftersom allmänhetens intresse av en allsidig upplysning då tillgodoses genom det stora antal programkanaler som digitaliseringen väntas medföra.

Trots det ökade utbudet av programkanaler som digitaliseringen medför kan argument för ett bibehållande av must carry-skyldigheten ändå framföras. Ett motiv kan anses vara vikten av att bevara den svenska identiteten i sändningarna. Något som kan vara än mer viktigt i ett integrerat Europa. De svenska utpräglade public service-kanalerna värnar och förmedlar de svenska nyheterna, de svenska naturprogrammen och den svenska kulturen. Risk finns för att den svenska aspekten på programutbudet skulle försvinna då ett dylikt intresse inte återfinns i resten av Europa eller världen. I

---

<sup>161</sup> Prop. 1990/91:149 s74

en demokrati är det även nödvändigt att viktig information når fram till samtliga medborgare och på landets modersmål.

#### *10.7.2 Förändrade mottagningsförhållanden*

Digitaliseringen av televisionen medför även förändrade mottagningsförhållanden. Som tidigare nämnts har must carry-principen delvis motiverats av hushållens begränsade möjlighet att utan kabel-TV-bolagens förmedling ta emot de marksända kanalerna sedan ett kabelnät installerats i fastigheten. Genom digitaliseringen av televisionen skapas emellertid möjlighet till lokalberoende mottagning av marksändningar. Även portabel mottagning inom- och utomhus med enkla eller inbyggda antenner blir möjlig. En sådan mottagningsmöjlighet skulle således undanröja grundproblemet som föranlett sändningsplikten.

##### *10.7.2.1 Övergångsperiod*

Meningarna beträffande tidpunkten då digitaliseringen antas vara genomförd är skilda. Säkert är emellertid att det kommer att dröja innan hela den svenska befolkningen har tillgång till digital-TV. Mot denna bakgrund bör en övergångsperiod vad gäller den ovan föreslagna begränsningen av sändningsskyldigheten förordas.

## **11 Avslutning**

### **11.1 Är den etableringsfrihet som YGL föreskriver reell?**

Etableringsfriheten som stadgas i 3 kap 1§ YGL innebär en möjlighet för var och en att etablera kabel-TV-nät i Sverige. Stadgandet innebär således en positiv rätt för en ny aktör att anlägga kabel-TV-nät och bedriva sändningsverksamhet. Denna grundlagsrättighet kan såsom tidigare påpekats ifrågasättas. Det formella stadgandet betyder långt ifrån att regeln har fått reellt genomslag i samhället.

#### *11.1.1 Marknadsstrukturen*

Kabel-TV-marknaden utgörs huvudsakligen av fyra företag, se närmare ovan kap. 3.2.8. Utifrån de starka positioner företagen intar kan man med fog hävda att möjligheterna till nyetablering är begränsade. Det är av naturliga skäl betydligt svårare för en ny aktör att komma in på en marknad som är starkt inarbetad än på en marknad som är mindre utkristalliserad.

På andra områden aktualiseras denna problematik endast i det fall ett företag missbrukar sin dominerande ställning. Vad gäller kabel-TV-marknaden måste en annan mer nyanserad bedömning göras. Det vore enligt min mening orimligt att mena att exempelvis Telia skulle missbruka sin dominerande ställning. Situationen är emellertid föga tillfredsställande eftersom etableringsfriheten, på grund av den i detta

avseende totala och oinskränkta yttrandefriheten, inte kommer till sin rätt på grund av svårigheten för en ny aktör att bedriva sändningsverksamhet.

#### *11.1.2 Möjligheterna till leverantörsbyte*

Rörande marknadsstrukturen på kabel-TV-området skall även vissa konsumentaspekter poängteras. Konsumenternas bristande inflytande exempelvis över programutbudet har uppmärksammats av lagstiftaren. Såsom tidigare nämnts innebär ett byte av kabel-TV-distributör att tekniska förändringar av kabel-TV-nätet måste vidtas vilket resulterar i merkostnader för de anslutna.

Enligt min mening är den allvarligaste konsekvensen av svårigheten att byta distributör inte det att konsumenterna endast i mycket begränsad omfattning har möjlighet att påverka sitt kanalutbud. Vad som är anmärkningsvärt är snarare att rätten till nyetablering härigenom kraftigt inskränks. I det fall konsumenterna önskar byta kabel-TV-bolag innebär detta kraftiga kostnadsökningar genom att fastighetsnätet måste bytas. Denna begränsning verkar otvetydigt hämmande på konkurrensen och det kan utifrån denna aspekt starkt ifrågasättas om det råder någon etableringsfrihet såsom YGL föreskriver. Möjligheten för en ny aktör att ta sig in på kabel-TV-marknaden är därmed att se som minimala och rätten till nyetablering förefaller således vara minst sagt urholkad.

#### *11.1.3 Möjligheterna till nya kunder*

Till det faktum att möjligheten att genom konkurrens överta ett annat kabel-TV-bolags kunder är näst intill obefintlig skall även läggas vilken möjlighet som finns att binda helt nya kunder till sig, dvs. kunder som tidigare inte haft tillgång till kabel-TV.

Som utgångspunkt för detta resonemang kan sägas att Kabel-TV-verksamheten har bedrivits i Sverige under en längre tid. Det kan även tilläggas att prissättningen på senare tid hållt en rimlig nivå. Således kan förutsättas att de personer som önskar ha tillgång till ett mer omfattande kanalutbud genom kabel-TV redan ingått avtal härom med ett kabel-TV-bolag. Antalet intresserade men ännu inte anslutna konsumenter kan därmed uppskattas till ett fåtal.

#### *11.1.4 Slutsats*

Kabel-TV-marknaden kan mot ovan givna bakgrund sägas vara upptagen. De stora kabel-TV-bolagen intar starka och skyddade positioner. Härigenom kan det knappas hävdas att det råder en sådan etableringsfrihet såsom föreskrivs i YGL. Utrymmet för en ny aktör är så begränsat att jag menar att någon reell möjlighet, om än principiell rätt, till nyetablering på kabel-TV-marknaden inte existerar. Jag hävdar således att grundlagen i detta hänseende endast är fiktiv.

## **11.2 Är en utvidgning av must carry-principen möjlig med beaktande av YGL?**

Huruvida abonnenterna skall få större inflytande över vilka sändningar som skall ingå i kabel-TV-bolagens programpaket, något som i och för sig kan te sig angeläget,

måste bedömas utifrån 3 kap. 1§ som legitimerar must carry-principen i 8 kap. 1§ RaTVL. Förslagen om en utökad sändningsplikt genom konsumentinflytande eller förmedling av grannlands-TV har motiverats av att det i förarbetena till YGL talas om att "en längre gående upplåtelseskyldighet är tänkbar"<sup>162</sup> och att det i specialmotiveringen till samma lag återfinns uttalanden om att en sådan upplåtelseskyldighet "kan föreskrivas".<sup>163</sup>

Vad som emellertid inte beaktas i dessa förslag är den begränsning lagrådet därefter gjorde av möjligheten att föreskriva en sändningsplikt. Genom att lägga till "med hänsyn till allmänhetens intresse av en allsidig upplysning" poängterade lagrådet att generella utvidgningar av sändningsplikten inte är möjliga.

Med beaktande av lagrådets inverkan på den slutliga formuleringen av 3 kap. 1§ YGL skulle en utvidgning av must carry-principen således inte kunna göras utan iaktagande av vad som är motiverat av "allmänhetens intresse av en allsidig upplysning". En utvidgning ur konsumenthänsyn är således inte möjlig med beaktande av lagrådets uttalanden kring tillkomsten av 3 kap. 1§ YGL. En utvidgad sändningsplikt av grannlands-TV skulle eventuellt kunna motiveras av ett intresse från allmänheten. Sammantaget innebär detta att ett krav på programinflytande inte kan gå utöver det som must carry-stadgandet tillåter. Emellertid bör även andra förhållanden beaktas vid en sådan utvidgning, exempelvis måste rättssäkerhetsaspekten för kabel-TV-bolagen tillmätas betydelse, se vidare nedan kap. 11.6.

### **11.3 Står must carry-principen i konflikt med äganderätten?**

Mot bakgrund av skyddet för äganderätten i 2 kap. 18§ RF förefaller den inskränkning av äganderätten som must carry-principen innebär märklig. Den första frågan som måste ställas är huruvida must carry-principen överensstämmer med det faktum att det allmänna endast kan inskränka den enskildes egendom för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Då public service-kanalerna tvångsvis förmedlas genom de privatägda kabelnäten skulle detta sålunda vara att betrakta som ett angeläget allmänt intresse. Om så är fallet kan naturligtvis ifrågasättas. Bedömningen om vad som väger starkast - allmänintresset eller den privata äganderätten - är såväl intressant som vansklig. Vad som förespråkas beror dels på politisk åskådning dels på egenintresse.

Den andra frågan som uppkommer i samband med regleringen i RF är att den enskilde i det fall då denne tvingats avstå från sin egendom skall vara berättigad

---

<sup>162</sup> Prop. 1990/91:64 s88

<sup>163</sup> Prop. 1990/91:64 s115

ersättning. Innebörden av must carry-principen är ju just den att kabel-TV-bolagen kostnadsfritt skall förmedla public service-kanalerna i sina kabelnät.

#### **11.4 Står must carry-principen i konflikt med avtalsfriheten?**

Kabel-TV-bolagen är privata ägare som för framtida avkastning gjort betydande investeringar vid anläggande av kabelnäten. Såsom ovan nämnts är motivet till must carry-principen att garantera att den som är ansluten till ett kabelnät skall kunna ta in de rundradioprogram som sänds från markstationer och som är avsedda att tas emot på orten med normal antennutrustning. För konsumenten måste det anses vara av stort värde att få tillgången till public service-kanalerna säkerställd. Mot bakgrund av annan tvingande lagstiftning till förmån för svagare part kan således konstateras att must carry-principen inte skiljer sig nämnvärt.

Fråga uppkommer härvid huruvida must carry-principen, såsom en inskränkning i avtalsfriheten, kan utvidgas utan att den i svensk rättsordning grundläggande bestämmelsen om avtalsfrihet överskrids. När man i förarbetena diskuterat en utvidgning av must carry-principen har detta gjorts mot bakgrund av 3 kap. 1§ YGL och vad som härmed innefattas av begreppet "allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning".

Hur "allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning" skall tolkas är inte fullständigt utrett av lagstiftaren. Även avtalsfriheten präglas av viss osäkerhet då inskränkningar i lag förekommer frekvent. Enligt min uppfattning måste emellertid avtalsfriheten tillerkännas samma dignitet som YGL.

Regleringen av trådsändningar grundas på en intresseavvägning mellan risken för sändningsmonopol och principen om etableringsfrihet. Must carry-principen har från lagstiftarens sida ansetts nödvändig för att tillgodose konsumenternas intressen. Mot denna bakgrund anser jag att must carry-principen varit befogad. Att ålägga kabel-TV-bolagen, dvs privata subjekt, en kontraheringsskyldighet i den utsträckning en utvidgning av must carry-principen skulle innebära anser jag emellertid är orimligt.

#### **11.5 Bör TV4:s sändningar omfattas av must carry-principen?**

Den betydelsefulla skillnaden mellan TV4:s och SVT:s verksamheter är att den förra, såsom tidigare nämnts, är verksam på kommersiell basis medan den senare finansieras med licensavgifter. Skillnad är inte att förringa då konsekvensen härav är att handlingsfriheten för ett kommersiellt bolag, dvs. ett kabel-TV-bolag, inskränks genom en lagförpliktelse till förmån för ett annat kommersiellt bolag, dvs. TV4.

Riktigheten i att TV4 omfattas av must carry-principen torde avgöras genom en grundlagstolkning. Etableringsfriheten får, såsom tidigare nämnts, enligt 3 kap. 1§ andra stycket endast inskränkas i den utsträckning det behövs med "hänsyn till

allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning". Argumentet mot att TV4 skulle omfattas av den aktuella bestämmelsen är således att TV4:s programverksamhet inte kan anses nödvändig mot bakgrund av allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Det kan med fog hävdas att en allsidig upplysning uppnås genom SVT1 och SVT2. Härigenom förefaller det mindre intressant att TV4 av staten ålagts vissa i avtal specificerade villkor vad gäller programsammansättningen och programverksamheten i övrigt.<sup>164</sup>

### **11.6 Rättssäkerhetsaspekten**

Reglerna kring kabel-TV-bolagens verksamhet har ändrats vid ett flertal tillfällen och regelverket är såsom ovan beskrivits fortfarande under förändring. Konsekvensen härav är att en osäkerhet inför framtiden präglar kabel-TV-verksamheten.

Must carry-principens utformning spelar en viktig roll för konkurrensen mellan kabel-TV-bolagen, framtida investeringar i kabelnät och införandet av nya digitala tjänster. Ytterligare utvidgning eller andra förändringar på radiorättens område är således av högsta intresse för kabel-TV-bolagen.

Att inte hålla fast vid den en gång fastslagna must carry-principen utan istället utöka denna äventyrar rättssäkerheten för kabel-TV-bolagen. Det har tidigare påpekats att kabel-TV-bolagen gjort betydande investeringar i de nät som anlagts. Pengar har investerats med tanke på framtida vinning. Att ändra förhållandena för att driva verksamheten ifråga är anmärkningsvärt. Här skall även poängteras det faktum att kabel-TV-bolagen agerar såsom privata investerare. Även Telia InfoMedia TeleVision, som tidigare var under statlig regi, agerar såsom ett privat subjekt. Situationen skulle således vara en annan i det fall kabel-TV-bolagen var statligt ägda; kabelnäten skulle med rätta kunna räknas såsom offentliga nyttigheter. En för kabel-TV-bolagen betungande utvidgning är således inte acceptabel ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

### **11.7 Den politiska aspekten**

Vilken lösning som förespråkas och hur långtgående en reglering på medieområdet är till sist ett politiskt ställningstagande, dock med reservation för den ovan redovisade rättsliga aspekten. Den något paradoxala situation där en i princip total yttrandefrihet de facto inte förmått motverka något av ett monopol på medieinnehåll har blivit uppenbar. Detta skall emellertid ses i ljuset av vilka programkällor som potentiellt kan vara tillgängliga. Det fria ordet är knappast helt fritt i etermediet oavsett om en mediekoncentrationslag införs eller inte. Oberoende av om staten utökar regelverket

---

<sup>164</sup> Se även Rosén SvJT 1997 s829f

på kabel-TV-området eller väljer att låta marknaden reglera sig självt föreligger i vart fall en begränsning av etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

Vad som är politiskt riktigt är en avvägningsfråga. För vissa kan det te sig självklart att en reglering måste ske då det fria ordet i media inte reellt kan nyttjas av dem som så önskar. Enligt andra måste den svenska yttrandefriheten bevaras formellt oinskränkt in i det längsta.

Paradoxalt nog resulterar båda alternativen i en delvis inskränkt yttrandefrihet. Det är även häri som lagstiftarens dilemma ligger. En reglering av yttrandefriheten, vilket innebär en inskränkning av denna, måste komma till stånd för att yttrandefriheten skall få det genomslag som lagstiftaren vid YGL:s tillkomst önskade. För egen del önskar jag emellertid framföra att principiellt sett måste en reglerad situation, som visserligen innebär en inskränkning, vara att föredra framför en oreglerad situation som ändå leder till stora faktiska begränsningar.

### ***Källförteckning***

### **Offentligt tryck**

### *Propositioner*

Regeringens proposition 1984/85:199 om radio och TV-sändningar i kabelnät

Regeringens proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.  
Regeringens proposition 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m.  
Regeringens proposition 1990/91:149 om radio- och TV-frågor  
Regeringens proposition 1990/91:179 om följdlagstiftning till yttrandefrihetsgrundlagen  
Regeringens proposition 1991/92:53 med förslag till ny lagstiftning för kabelsändningar m.m.  
Regeringens proposition 1992/93:75 Satellitsändningar av TV-program  
Regeringens proposition 1995/96:160 Radio- och TV-lag  
Regeringens proposition 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden barnpornografifrågan m.m.  
Regeringens proposition 1997/98:148 Ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844) m.m.

#### *Statens Offentliga Utredningar*

SOU 1954:32 Televisionen i Sverige  
SOU 1965:20 Radions och televisionens framtid i Sverige  
SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet - Yttrandefrihetsutredningen inbjuder till debatt  
SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten  
SOU 1984:65 Via satellit och kabel  
SOU 1989:73 TV-politiken  
SOU 1994:34 Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar  
SOU 1994:105 Ny lagstiftning om Radio och TV  
SOU 1996:25 Från massmedia till multimedia - Att digitalisera svensk television  
SOU 1997:68 Grannlands-TV i kabelnät  
SOU 1997:92 Medieföretag i Sverige - ägande och strukturförändringar i press, radio och TV  
SOU 1997:103 Rapport om förslag om sändningsorter  
SOU 1998:17 Samordning av digital marksänd TV  
SOU 1999:30 Yttrandefrihet och konkurrensen - Förslag till mediekoncentrationslag m.m.

#### *Departementsserien*

Ds U 1987:2 Försöksverksamhet med Nordisk TV från rymden, rättsliga frågor  
Ds 1994:76 En radio och TV i allmänhetens tjänst  
Ds 1994:105 Regler och villkor för ny marksänd TV  
Ds 1998:5 Digital marksänd TV - lagändringar



### *Konstitutionsutskottets betänkande*

1990/91:KU 39 Radio- och TV-frågor

1991/92:KU 19 Förslag till ny lagstiftning för kabelsändningar m.m.

### *Avtal*

Tillstånd att sända television - avtal mellan staten och TV4 för tiden mellan 1 januari 1997 och 31 december 2001

Sveriges Televisions sändningstillstånd - avtal mellan staten och SVT för tiden mellan 1 januari 1997 och 31 december 2001

### **Litteratur**

Abrahamsson, U, I allmänhetens tjänst Faktaprogram i radio och televisionen 1955-1995; Stiftelsen etermedierna i Sverige, 1999

Hadenius, S, Weibull, L, Massmedier - Press, Radio & TV i förvandling; Albert Bonniers Förlag, 1999

Kisch, C, De sex stora kabel-TV-bolagen i Sverige; Styr. för psykologiskt försvar, 1990

Kisch, C, TV- och radiokanalerna via satellit och kabel; Styr. för psykologiskt försvar, 1993

Malmström, Å, Agell, A, Civilrätt, 14 uppl; Liber-Hermods, 1994

McDonnell, J, Public Service Broadcasting; London Routledge, 1991

Regner, G; En utdragen grundlagshistora, SvJT, 1991

Roe, K, Weibull, L, Vad gör kabel-TV i Sverige?; Studentlitteratur 1989

Rosén, J, Etableringsfrihet eller villkorade tillstånd - radiorättens balansnummer, SvJT, 1995

Rosén, J, Must carry som en nödvändighet för allsidig upplysning?, SvJT, 1997

Rosén, J, Uppsatser i mediasrätt; Juristförlaget, 1993

Røjne, M, Satellit-TV - en teknisk inblick i satellit-TV-mottagning med egen parabolantenn; Studentlitteratur, 1990

Wennberg, B, Eliasson, M, regner, G, Yttrandefrihetsgrundlagen, 2 uppl; Nordstedts juridik, 1999

### **Övrigt**

Dagens Nyheter 1999-10-28

[www.kabelvision.se/om.html](http://www.kabelvision.se/om.html)

[www.sol.se/foretag/index.html](http://www.sol.se/foretag/index.html)

[www.stjarntv.se/foretag/index.html](http://www.stjarntv.se/foretag/index.html)