

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/1998 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet

*Till Trafikutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 22 april 1998 regeringens proposition 34/1998 rd med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till trafikutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsrådet Liisa Ero och kommunikationsrådet Ismo Kosonen, trafikministeriet
- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Joutsamo
- professor Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

#### REGERINGENS PROPOSITION

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om televisions- och radioverksamhet och en lag om statens televisions- och radiofond. Utgångspunkten för lagen om televisions- och radioverksamhet är rådets direktiv från 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, samt Europaparlamentets och rådets direktiv från 1997 om ändring av förstnämnda direktiv. I lagen finns detaljerade bestämmelser om förfarandet för beviljande av koncession för televisions- och radioverksamhet där sändningarna sker via radiovågor som utbreder sig fritt.

Enligt propositionen skall bestämmelser om finansieringen av Rundradion Ab utfärdas i en lag om statens televisions- och radiofond. Televisionsavgifterna skall även i fortsättningen vara den primära inkomstkällan. En annan finansieringskälla kommer att utgöras av koncessionsavgifterna, som skall motsvara den nuvarande s.k. public service-avgiften, som utövarna av televisionsverksamhet för närvarande betalar. Televisionsavgifterna och koncessionsavgifterna skall uppbäras till en fond som står utanför statsbudgeten.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 januari 1999.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att lagförslagen motsvarar innehållet i 10 § 1 mom. regeringsformen och att bestämmelserna om statens televisions- och radiofond enligt grundlagsutskottets traditionella tolkningspraxis kan stiftas i den ordning som gäller för en

vanlig lag. Regeringen anser dock att regleringen av ensamrätten lämnar rum för tolkning. Med beaktande av ärendets natur anser regeringen att utlåtande av grundlagsutskottet bör inhämtas om regeringspropositionen i dess helhet.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Yttrandefriheten och koncessionssystemet*

Regeringsformens 10 § 1 mom. gäller yttrandefriheten. I denna punkt i grundlagen konstateras: ”Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Närmare stadganden om yttrandefriheten utfärdas genom lag. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn.”

För utövande av televisions- eller radioverksamhet krävs enligt 7 § i det första lagförslaget koncession som beviljas av statsrådet. Enligt paragrafens 3 mom. har Rundradion Ab rätt att utöva televisions- och radioverksamhet utan koncession. Lagförslaget motsvarar till denna del i stort sett den nuvarande regleringen. Förslaget avviker från den nuvarande regleringen av rundradioverksamheten närmast på två punkter. Koncession krävs inte längre för ringa rundradioverksamhet som avgränsats så att den står utanför lagens tillämpningsområde eller för vidareändring av televisionsprogram med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt i rymden.

Utnyttjande av yttrandefriheten innebär en situation som avviker från det förbud att på förhand lägga hinder i vägen som ingår i yttrandefrihetsbestämmelsen i regeringsformen. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 61—62) ansågs det dock att inget hinder förelåg för att bevara koncessionssystemet för rundradioverksamheten, om systemet kan motiveras på ett godtagbart sätt med tanke på yttrandefriheten. Det nuvarande

koncessionssystemet ansågs kunna fungera som ett medel att sprida utövningen av yttrandefriheten så långt som möjligt. Dessutom konstaterades att också behovet av att fördela radiofrekvenserna jämnt kan förutsätta att rundradioverksamheten är koncessionsbelagd. Grundlagens yttrandefrihetsstadgande ansågs motivera en utveckling av lagstiftningen om elektrisk kommunikation, så att regleringen av denna form av kommunikation stöder sig på en mera komplett lagstiftning än den nuvarande.

En uttrycklig bestämmelse i Europeiska människorättskonventionens artikel 10 (1) visar att yttrandefrihetsartikeln inte hindrar staterna från att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att staterna med hjälp av tillståndssystemet kan reglera det sätt på vilket rundradioverksamheten ordnas, speciellt beträffande de tekniska egenskaperna. Artikelns bestämmelse om tillståndsberoende bör dock enligt domstolen tolkas som en del av hela artikeln och speciellt i förhållande till begränsningsgrunderna i dess andra stycke. Domstolen har ansett att förhindrande av radioadministrativ oordning utgör en godtagbar grund för ingrepp i yttrandefriheten i rundradioverksamhet.

Av motiveringen beträffande grunderna för lagstiftningsordningen förmedlas den egendommiga uppfattningen att yttrandefriheten, som är tryggad som en grundläggande frihet, direkt skulle förutsätta ett koncessionssystem för radio- och televisionsverksamheten. I systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som en helhet (RP 309/1993 rd, s. 29—20 och GrUB 25/1994 rd, s. 6—7) bör dock en sådan reglering som avses

i 10 § 1 mom. regeringsformen förstås så att grundlagen uttrycker huvudregeln för en grundläggande fri- och rättighet. Möjligheten till reglering enligt bestämmelsen avser i sin tur skyldighet för lagstiftaren att meddela bestämmelser som preciserar den grundläggande fri- och rättigheten, men de får inte försvaga grunderna för den huvudregel som uttrycks i grundlagen.

I propositionen behandlas just inte koncessionssystemet med hänsyn till hur yttrandefriheten tryggas. Systemet kan ha betydelse med tanke på förebyggande av att telekommunikationen koncentreras, men effekten kan också vara den motsatta beroende på vilken linje som följs när koncessionerna beviljas. En koncentring av telekommunikationen kunde enligt utskottets uppfattning också förhindras genom ett koncessionssystem som är lättare än det föreslagna, om till exempel gränserna för marknads- och ägarandelarna bestäms i lagens allmänna bestämmelser.

Tillgången på radiofrekvenser är enligt de uppgifter som ingår i propositionen ett problem med mindre teknisk betydelse än tidigare. De problem som fortfarande finns när det gäller tillgången på radiofrekvenser kan ytterligare minska i en nära framtid med hjälp av ny teknik. Enligt utskottets uppfattning utgör den knappa tillgången på frekvenser dock en sådan radioteknisk begränsningsgrund för kommunikation med fria radiovågor att det med beaktande av den är statsförvaltningsrättsligt befogat att hålla kvar koncessionssystemet. Med hjälp av systemet bör man trygga en rättvis fördelning av de till buds stående radiofrekvenserna för dem som utövar radioverksamhet och på så sätt skapa förutsättningar för en omfattande yttrandefrihet.

### *Koncessionsregleringen*

Koncessionssystemet bygger enligt det första lagförslagets 10 § på statsrådets prövning, vilket enligt utskottets mening är naturligt med beaktande av den knappa tillgången på radiofrekvenser. Att koncessionsprövningen blir bunden prövning i denna situation kunde leda till följder som uppfattas som godtyckliga och till exempel till att behoven hos vissa specialgrupper bland allmänheten åsidosätts. Utskottet påpekar dock att om uppfattningen om den knappa tillgången på ra-

diofrekvenser förändras i takt med den tekniska utvecklingen, måste man ompröva de statsförvaltningsrättsliga grunderna för hur stramt koncessionssystemet skall vara. Utskottet påpekar också att det när den behörighet utnyttjas som hör till statsrådet som koncessionsmyndighet och som till sin sakliga betydelse bör jämföras därmed är fråga om sådana vittsyftande och principiellt viktiga ärenden som avses i 40 § 2 mom. regeringsformen. Beslutanderätten utövas sålunda av statsrådets allmänna sammanträde.

Statsrådets skall vid sitt beslutsfattande ”sträva efter att främja yttrandefriheten och göra programutbudet mångsidigare” (10,1 §). Förstnämnda omständighet hör direkt samman med 16 a § 1 mom. regeringsformen, enligt vilket det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Ur denna synvinkel är det viktigt att förhindra att telekommunikationen koncentreras, en omständighet som nämns i propositionens motivering. Enligt utskottets uppfattning bör man i koncessionspolitiken också sträva efter att koncessioner för utövande av riksomfattande, regional och lokal rundradioverksamhet beviljas flera av varandra oberoende sökande och att man med hjälp av koncessionspolitiken försöker sörja för att programutbudet är mångsidigt och beakta behoven hos specialgrupper bland allmänheten.

På grund av 40 § i lagförslaget och 7 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen kan den ändamålsenlighetsprövning som innefattas i statsrådets beslut föras till högsta förvaltningsdomstolen enbart när det gäller eventuellt missbruk av prövningsrätten. Ändringssökande på laglighetsgrund är dessutom möjligt utgående från kriterier som binder beslutsfattandet, främjar yttrandefriheten och ger ett mångsidigare programutbud. Enligt utskottets uppfattning är denna möjlighet till domstolskontroll och dess omfattning tillräckliga.

Enligt 10 § 1 mom. i det första lagförslaget har statsrådet rätt att meddela föreskrifter som begränsar koncessionshavarens programverksamhet. Sådana kan meddelas i syfte att främja yttrandefriheten och åstadkomma ett mångsidigare programutbud. Med stöd av 11 § 1 mom. har

statsrådet dessutom rätt att i anslutning till koncessionerna meddela sådana bestämmelser som behövs för säkerställande av ett mångsidigt programutbud.

Dessa förslag innebär att bestämmanderätt, som begränsar koncessionsinnehavarens yttrandefrihet, anförtros statsrådet. Bestämmanderätten hör samman med syften som i och för sig är godtagbara som regleringsgrunder för rundradioverksamheten. Det problematiska i saken med hänsyn till statsförfattningsrätten följer av att enligt den allmänna läran om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna skall begränsningarna bygga på en noggrant avgränsad och exakt lag, vilket innebär att begränsningarnas centrala innehåll framgår av lagen. Enligt utskottets uppfattning bör dessa punkter preciseras så att det första lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 1 § 1 mom. i det tredje lagförslaget i propositionen kan Rundradion Ab även bedriva annan verksamhet enligt en koncession som beviljats bolaget än allmännyttig rundradioverksamhet. Det föreslagna arrangemanget är lagstiftningstekniskt speciellt. Eftersom Rundradion Ab direkt enligt 7 och 8 § i det första lagförslaget har rätt att utöva televisions- och rundradioverksamhet och dess verksamhet annars regleras i speciallagen om bolaget, verkar en separat koncessionsmöjlighet inte vara på sin plats. Enligt utskottets mening bör det ytterligare utredas om de behov som en separat koncession har motiverats med kunde beaktas som kompletterande bestämmelser i det tredje lagförslaget.

#### *Reglering av programutbudet*

Enligt 19 § 1 mom. i det första lagförslaget skall en utövare av televisionsverksamhet sörja för att sådana televisionsprogram med sexuellt innehåll eller våldsskildringar som är skadliga för barns utveckling sänds på en tid då barn i allmänhet inte följer televisionsprogram. Med anledning av denna begränsning som gäller placeringen av ett program beroende på dess innehåll är det skäl att ägna uppmärksamhet åt den i 10 § 1 mom. regeringsformen närmare angivna lagreservationen gällande nödvändiga begränsningar av bildprogram för skyddande av barn.

Av förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 61) framgår att man i nämnda punkt i grundlagen inte har avsett att hänvisa till televisionsprogram. Televisionen är dock i praktiken en mycket betydelsefull kanal för distribution av filmer och andra bildprogram. Denna omständighet motiverar enligt utskottets uppfattning att den i 10 § 1 mom. regeringsformen specificerade lagreservationen tillämpas också på televisionsverksamhet. Utskottet anser att det i lagförslagets 19 § är frågan om en sådan till grunderna godtagbar reglering som också beträffande innehållet uppfyller kraven på en begränsning av en grundläggande fri- och rättighet att den kan genomföras genom en vanlig lag.

Den som utövar televisionsverksamhet skall enligt 17 § i det första lagförslaget reservera 10 procent av sin sändningstid eller alternativt 10 procent av sin budget för programutbud för program som producerats av oberoende producenter. Detta förslag, som syftar till ett mångsidigt programutbud, är ägnat att i praktiken främja yttrandefriheten inom televisionsverksamheten. Det är enligt utskottets mening här fråga om en sådan till grunderna godtagbar begränsning av televisionsverksamhetsutövarens yttrandefrihet som också beträffande grunderna motsvarar de krav som en begränsning skall uppfylla.

Också bestämmelserna i 16 § i det första lagförslaget om reservering av programtid för europeiska televisionsprogram är ägnade att i praktiken främja yttrandefriheten. Kravet på europeiskt ursprung inom programutbudet inte bara stöder den europeiska programproduktionen och den finländska programproduktion som faller under detta begrepp och sålunda den nationella kulturen, utan också jämbördigt bemötande av europeiskt och utomeuropeiskt programutbud (jfr GrUU 2/1986 rd). Med tanke på en noggrann avgränsning av regleringen väcker det uppmärksamhet att den tidsperiod inom vilken den av programutbudet krävda andelen europeiskt material ("den största delen") skall genomföras inte nämns i lagförslaget. Utskottet anser det vara på sin plats att förslaget preciseras i detta avseende.

Närmare karaktärisering av europeiska program skall med stöd av fullmaktsbestämmelsen i

16 § 2 mom. utfärdas genom förordning. Eftersom det här i statsförfattningsrättslig mening är fråga om en reglering av en grundläggande fri- och rättighet, bör bestämmelserna till denna del preciseras tillräckligt i själva lagen. Avsikten är synbarligen att bestämmelserna i förordningen skall motsvara bestämmelserna i artikel 6 i EU:s televisionsdirektiv. Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt att beträffande innehållet binda fullmaktsbestämmelsen till direktivet eller ta in behövliga bestämmelser om europeiskt ursprung i själva lagen.

Paragraf 20 i det första lagförslaget gäller begränsning av ensamrätten i fråga om vissa samhällligt betydelsefulla program. Enligt bestämmelsen får ensamrätten inte utövas så att en betydande del av allmänheten i en stat, som hör till Europeiska ekonomiska gemenskapen, inte kan följa sändningen från ett evenemang på en avgiftsfri televisionskanal. Den som förvärvar ensamrätt är sålunda inte skyldig att helt och hållet avstå från att utöva ensamrätten, utan den fria mottagningsrätten gäller "en betydande del" av allmänheten i staten. De avsedda användningsbegränsningarna gäller sådana samhällligt betydelsefulla evenemang som har tagits in i en av EG:s kommission verifierad förteckning. Kriterierna åsyftar det allmänna intressets stora betydelse när bestämmelsen tillämpas. Eftersom begränsningen binds vid kommissionens förteckningsbeslut, bör en utövare av televisionsverksamhet som planerar att förvärva ensamrätt, sålunda anses vara på förhand medveten om de begränsningar som hänger samman med sändningsrätten till ett evenemang som tagits in i förteckningen. Av denna orsak och med beaktande av att regleringen enligt 2 mom. inte är förknippad med några retroaktiva verkningar och att det i 3 mom. stadgas om full ersättning, är bestämmelsen enligt utskottets mening inte problematisk med avseende på egendomsskyddet enligt 12 § regeringsformen.

#### *Bestämmelserna om reklam, teleköpsändningar och sponsring*

Yttrandefrihetsbestämmelsen i 10 § 1 mom. regeringsformen tryggar i princip också kommersiell kommunikation (RP 309/1993 rd, s. 60),

även om kommunikation som hör samman med näringsverksamhet inte har ansetts höra till den i grundlagen tryggade yttrandefrihetens kärnområde (GrUU 1/1993 rd). Grundtanken beträffande yttrandefriheten har av tradition ansetts vara framför allt en politisk grundläggande frihet.

I slutet av definitionen av televisions- och radioreklam i 2 § 8 punkten i det första lagförslaget hänförs till reklam utom annonsering som bör anses vara kommersiell också meddelanden som bör betraktas som samhällliga eller ideella. Detta innebär att de begränsningar som gäller reklam utsträcks till dem. Enligt utskottets uppfattning är detta inte möjligt att sammanjämka med 10 § 1 mom. regeringsformen, i synnerhet som det inte alls framgår av propositionen på grund av vilka trängande behov det vore nödvändigt att ställa samhälllig och ideell reklam under de begränsningar som annars gäller televisions- och radioreklam och även under konsumentombudsmannens tillsynsbehörighet (35,2 §). För att det första lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör den sista mening- en i 2 § 8 punkten strykas.

Begränsningarna i fråga om reklam för tobaksprodukter och alkoholdrycker får sitt innehåll i vederbörande speciallagar. Grundlagsutskottet har redan tidigare ansett att sådana begränsningar av reklamen är korrekta med hänsyn till grundlagen (GrUU 3 och 4/1976 rd).

Det första lagförslagets 23 § gäller de etiska principerna för reklam och teleköpsändningar, och dessutom innehåller 25 § begränsningar av reklam för skyddande av minderåriga. Begränsningsregleringen bygger på dessa punkter på godtagbara grunder även om ordalydelsen är rätt generell. Utskottet anser dock inte att en viss vaghet i regleringens ordalydelse utgör något statsförfattningsrättsligt problem, eftersom regleringen inte avser ett egentligt kärnområde i yttrandefriheten.

Om begränsningar av reklam och teleköpsändningar föreskrivs i det första lagförslagets 29—31 §. De kvantitativa begränsningarna gäller rätten för en utövare av televisions- och radioverksamhet att förmedla meddelanden, och dessutom inverkar regleringen på verksamhetsutövningens ekonomiska förutsättningar (jfr GrUU

2/1986 rd). Det godtagbara syftet i sak med begränsningen är att säkerställa programtid för andra programtyper än reklam. Enligt utskottets uppfattning är begränsningarna enligt lagförslaget rätt avvägda för uppnående av detta syfte, och dessa punkter påverkar sålunda inte ordningen för behandlingen av det första lagförslaget.

En reglering, som innebär totalförbud mot reklam i Rundradion Ab:s programutbud, ingår i det tredje lagförslaget 12 §. Förslaget motsvarar i sak den nuvarande lagen, vars innehåll i sin tur överensstämmer med den ståndpunkt som grundlagsutskottet uttryckte när lagen stiftades (GrUU 23/1993 rd).

Bestämmelser om de krav som skall ställas på sponsrade program, förbjuden sponsring samt förbud mot sponsring av nyhets- och aktualitetsprogram ingår i 26—28 § i det första lagförslaget. Eftersom det vid sponsring är fråga om såväl finansiering av televisions- och radioverksamhet som framförande och spridning av sponsorns reklammeddelanden, har också dessa bestämmelser betydelse med hänsyn till yttrandefrihetsbestämmelserna. Förslagen har dock utformats så att det inte finns något att anmärka mot dem på statsförfattningsrättsliga grunder.

### *Administrativa föjder*

Statsrådet kan med stöd av 37 § 1 mom. i det första lagförslaget återkalla en koncession som har beviljats för televisions- eller radioverksamhet eller bestämma att annan verksamhet som avses i 7 § 2 mom. avbryts, om utövaren av verksamheten bryter mot lagen om televisions- eller radioverksamhet eller med stöd av den utfärdade bestämmelser. Återkallande av koncession kan också komma i fråga med stöd av 34 § i det andra lagförslaget.

Återkallande av koncession och avbrytande av verksamheten måste anses vara mycket stränga medel att ingripa i utövandet av den i grundlagen tryggade yttrandefriheten (jfr GrUU 14/1993 rd). Speciellt problematiskt är det om dessa medel kunde användas på grundvalen av brott mot de begränsningar av allmän natur som reglerar innehållet i kommunikationen, såsom brott mot 19 och 23 § i det första lagförslaget. Att

återkalla koncession och avbryta sändningsverksamhet kan med tanke på utövandet av yttrandefriheten jämföras med att dra in tryckalster, som utskottet har ansett i sak utgöra ett sådant ingrepp i framförandet av meddelanden som strider mot förbudet i 10 § 1 mom. regeringsformen att i förväg lägga hinder i vägen (GrUU 23/1997 rd).

Att återkalla koncession och avbryta verksamheten kan med tanke på syftena med lagen vara godtagbara endast i sådana extrema situationer där den som utövar televisions- och radioverksamhet trots sådana åtgärder av en myndighet som avses i det första lagförslagets 36 § allvarligt och upprepade gånger bryter mot lagen eller med stöd av den utfärdade bestämmelser. Enligt utskottets uppfattning har detta också avsetts i regeringens proposition. Det är dock nödvändigt att på detta sätt precisera 37 § 1 mom. i det första lagförslaget så att bestämmelserna kan utfärdas genom en vanlig lag. I det andra lagförslagets bestämmelse om återkallande binds fullmakten enligt ordalydelsen till att föregående rättelseåtgärder inte har lett till resultat.

Enligt samma paragrafs 2 mom. kan statsrådet återkalla en koncession, om en radiofrekvens inte längre kan anvisas för verksamheten. Enligt utskottets uppfattning hänvisar denna återkallelsegrund närmast till internationella förpliktelser som är bindande för Finland och andra av koncessionsmyndigheten oberoende omständigheter, som innebär att det inte längre är möjligt att anvisa en frekvens för verksamheten ifråga. Om bestämmelsen förstås på detta sätt är den inte statsförfattningsrättsligt problematisk.

I propositionen slopas helt statens ersättningskyldighet med anledning av att koncession återkallas. Bestämmelser om detta finns i det första lagförslagets 37 § 3 mom. och i det andra lagförslagets 34 § 2 mom. De på det föreslagna sättet extensivt och generellt utformade bestämmelserna är svåra att jämkas samman med statens skadeståndsansvar enligt 93 § 2 mom regeringsformen, eftersom en skada som beror på ett fel, en försumelse eller något annat lagstridigt förfarande av en statlig myndighet och som lett till att koncessionen återkallats inte skulle beröras av ersättningskyldigheten. En reglering som helt slopar

statens skadeståndsansvar kan vara problematisk också med hänsyn till EU-rätten. Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt att precisera bestämmelserna så att av dem framgår att återkallande av koncession inte såsom åtgärd konstituerar någon ersättningskyldighet för staten.

Statsrådet kan med stöd av 38 § i det första lagförslaget bestämma att vidareändring av ett televisionsprogram från en stat som närmare definieras i bestämmelsen skall avbrytas, om en gärning som är straffbar enligt 11 kap. 8 § strafflagen (hets mot folkgrupp) har begåtts upprepade gånger eller om bestämmelserna i 19 § 1 och 2 mom. har överträtts. Bestämmelserna gäller program som är skadliga för barns utveckling. Grunderna för begränsning av yttrandefriheten är godtagbara. Bestämmelsen har dock utformats oklart och tolkbart i förhållande till föreskrifterna i det direktiv som bestämmelsen bygger på. Utskottet anser det vara nödvändigt att regleringen preciseras i enlighet med direktivet.

#### *Statens televisions- och radiofond*

Statens nuvarande radiofond bygger på lagen om radioanläggningar från 1927. I början av mars 1992 genomfördes en reform av statshushållningsbestämmelserna i grundlagarna. Den innebar bland annat förbud mot att inrätta fonder utanför statsbudgeten. Av ikraftträdelsebestämmelsen för reformen följde att bestämmelserna om de dåvarande fonderna och således också själva fonderna förblev i kraft. I samband med reformen ansågs det dock att sådana fonders uppgifter eller medel inte i alla fall i någon högre grad kan utvidgas genom en vanlig lag (GrUB 17/1990 rd, s 5/II). Grundlagsutskottet har behandlat fonder utanför budgeten i flera sammanhang efter reformen av bestämmelserna om statshushållningen (se GrUU 5/1996 rd samt därefter 1/1997 och 11/1998 rd).

Enligt det andra lagförslaget överförs statens radiofond som en s. k. gammal fond till den nya lagen, varvid dess namn ändras till statens televisions- och radiofond (jfr GrUU 23/1993 rd). Avsikten är att fondens medel skall användas för att finansiera Rundradion Ab:s verksamhet samt för att täcka kostnaderna för uppbörderna av avgifter-

na. Fondens medel kan även i övrigt användas för att främja televisions- och radioverksamheten. Enligt utskottets uppfattning förändras inte fondens nuvarande användningssyfte.

Fonden verkliga storlek blir beroende av hur mycket som inflyter i televisionsavgifter och koncessionsavgifter samt andra avgifter. Fondens storlek förblir som för närvarande i någon mån öppen. Koncessionsavgiften är endast skenbart en ny inkomsttyp för fonden, ty den träder i stället för den nuvarande public service-avgiften. Utskottet anser att det inte sker någon sådan förändring i grunderna för finansieringen av fonden att den sakligt sätt borde betraktas som en ny fond. Därför påverkar inte fondbestämmelserna i lagförslaget behandlingsordningen.

#### *Televisionsavgift och koncessionsavgift*

För användning av en televisionsskåp skall enligt 6 § i det andra lagförslaget betalas en televisionsavgift, vars storlek bestäms av statsrådet. Enligt utskottets uppfattning bör televisionsavgiften betraktas som en avgift enligt 62 § regeringsformen, varför det inte bör anses vara statsförfattningsrättsligt problemfritt med beaktande av de övriga bestämmelserna i 6 § att dess storlek bestäms genom beslut av statsrådet.

Utskottet har också ägnat uppmärksamhet åt att bestämmelserna om televisionsavgiften inte gör mottagande av televisionssändningar beroende av tillstånd. Regleringen harmonierar således också med yttrandefrihetsbestämmelsen i 10 § regeringsformen.

Koncessionsavgiften gäller de innehavare av koncession som får använda radiovågor som sprider sig fritt, dvs. frekvenser som är i användning bara i begränsad utsträckning. Koncessionsavgiften är enligt utskottets uppfattning en avgift i statsförfattningsrättslig mening. Dess storlek bestäms entydigt enligt bestämmelserna i det andra lagförslagets 5 kap. Enligt utskottets mening bör det dock ännu bedömas om det är på sin plats att koncessionsavgiftsskalan är progressiv.

Vid behandlingen av propositionen har utskottet försökt bedöma koncessionsavgiften också med hänsyn till EU-rätten. Det är möjligt att avgiften kan visa sig ha betydelse med hän-

syn till artikel 92 (1) i EU:s grundfördrag. Enligt utskottets uppfattning bör saken vederbörligen utredas under den fortsatta behandlingen av lagförslaget.

### *Övergångsbestämmelserna*

Enligt övergångsbestämmelserna i det första och andra lagförslaget får televisions- och radioverksamhet utövas med stöd av gällande koncession så länge den är i kraft. Bestämmelserna i de nya lagarna tillämpas dock i stället för villkoren i dessa koncessioner. Enligt utskottets uppfattning kan denna övergångsreglering statsförfattningsrättsligt påverkas närmast av att koncessionsavgiftsbestämmelserna enligt det andra lagförslaget träder i stället för de nuvarande koncessionsvillkoren.

Den public service-avgift som Rundradion Ab får av MTV Ab bygger på ett avtal mellan bolagen, som upphör att gälla 1999. Avgiften, som bestäms årligen vid förhandlingar mellan bolagen, har varit 27—30 procent av MTV:s årliga omsättning. Oy Ruutunelonen Ab deltar enligt sin koncession i finansieringen av public service-rundradioverksamheten enligt ett avtal med Rundradion Ab. Enligt koncessionen bestäms Ruutunelonens finansieringsandel i avtalet till 10 procent för 1998 och 20 procent för 1999. Finansieringsandelen kommer år 2000 att vara densamma som för övriga utövare av landsomfattande televisionsverksamhet, dock högst 33 procent. Koncessionsperioden upphör den 30 september 2001. I koncessionen för Oy Suomen Utisradio Ab (Radio Nova), som utövar landsomfattande rundradioverksamhet, ingår inte något villkor om betalningsskyldighet. Koncessionsperioden upphör den 30 september 2006.

I lagen om radioanläggningar, på vilken beviljande av koncession för närvarande bygger, finns inga bestämmelser om ändring av koncessionsvillkoren. I koncessionerna för MTV och Ruutunelonen ingår ett villkor, som anger att bolaget omedelbart skall ansöka om ny koncession, om den nuvarande lagstiftningen under koncessionsperioden ändras på ett sätt som påverkar förutsättningarna för koncessionen. Enligt ett koncessionsvillkor för Suomen Utisradio kan statsrådet ändra koncessionsvillkoren, om det inträffar

en väsentlig förändring i det förhållande som rådde när koncessionen beviljades.

För MTV:s del bygger betalningsskyldigheten på ett avtal, enligt vilket den årliga situationen hittills har bestämts från fall till fall. Regleringen under övergångsfasen enligt propositionen är mot denna bakgrund inte statsförfattningsrättsligt problematisk.

Koncessionen eller koncessionsvillkorens bestånd åtnjuter enligt utskottets uppfattning inte som sådana något särskilt skydd mot senare åtgärder från lagstiftarens sida. Begränsningar som möjligen avser lagstiftaren kan följa av någon enskild bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna, i detta fall framför allt av grundlagsskyddet för egendom. Bestämmelserna om koncessionsavgifternas storlek i 25 § i det andra lagförslaget ligger dock på en sådan nivå att en betalningsförpliktelse enligt dem inte kan bli konfiskatorisk för koncessionshavaren. Eftersom det enligt utskottets mening inte heller finns andra på egendomsskyddet direkt baserade hinder för de föreslagna övergångsarrangemangen, kan lagförslagen till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Koncessionshavaren borde dock kunna lita på att koncessionsvillkoren håller mot ändringar som inte bygger på någon särskild orsak och som uppkommit efter det koncessionen beviljats eller på en generellare utveckling. Av en sådan faktor som framkommit efter det koncessionen beviljades bör enligt utskottets mening ytterligare förutsättas att den till sin betydelse på något sätt är väsentlig i förhållande till de villkor som rådde när koncessionen beviljades. Enligt utskottets uppfattning är det på sin plats att ytterligare bedöma de föreslagna övergångsarrangemangen med beaktande av dessa synpunkter.

### *Övriga omständigheter*

Det första lagförslagets 42 § gäller ett teleföretags skyldighet att distribuera sändningar som är avsedda för mottagning i hela landet och som sänds med stöd av koncession och Rundradion Ab:s sändningar. Förslaget motsvarar till grunderna en bestämmelse i lagen om kabelsändningsverksamhet som grundlagsutskottet ansåg stå i harmoni med grundlagens bestämmelser om egen-



domsskydd och yttrandefrihet (GrUU 2/1986 rd). Enligt utskottets uppfattning påverkar 42 § inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Teleförvaltningscentralen kan enligt 10 § i det andra lagförslaget förordna särskilda kontrollanter för att övervaka att den anmälningsskyldighet som hänger samman med användning av televisionsapparater följs. Kontrollanternas fullmakter är i och med att specialbestämmelser saknas likadana som för privatpersoner i allmänhet. Handräckningsbestämmelserna i lagens 37 § gäller inte särskilda kontrollanter. Sålunda har kontrollanterna inte några särskilda maktutövningsfullmakter när de utför uppgifter enligt 10 § 3 mom.

Helsingfors den 11 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä / saml  
 vordf. Johannes Koskinen /sd  
 medl. Tuija Brax /gröna  
 Esko Helle /vänst  
 Marjut Kaarilahti /saml  
 Valto Koski / sd (delvis)  
 Heikki Koskinen /saml  
 Jorma Kukkonen /sd

### *Utlåtande*

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen, det första lagförslaget dock endast om de statsförfattningsrättsliga anmärkningarna som utskottet anfört beträffande 2 § 8 punkten, 10 § 1 mom., 11 § 1 mom. och 37 § 1 mom. i det första lagförslaget behöri- gen beaktas.*

Osmo Kurola /saml  
 Johannes Leppänen /cent  
 Jukka Mikkola /sd  
 Riitta Prusti /sd  
 Veijo Puhjo /vgr  
 Maija-Liisa Veteläinen /cent  
 suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

