

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond (RP 29/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsråd Elina Normo och konsultativ tjänsteman Elina Thorström, kommunikationsministeriet

- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — forskardoktor, vicehäradschef Päivi Tiilikka.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har fått kompletterande utredningar i ärendet av kommunikationsministeriet den 29 maj 2012 och den 7 juni 2012. Professor Mikael Hidén, professor Olli Mäenpää och professor Kaarlo Tuori har lämnat utlåtanden om den första kompletterande utredningen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond ändras. Syftet är att trygga finansieringen av Rundradion Ab och precisera både tillsynen över bolagets allmännyttiga verksamhet och bolagets allmännyttiga uppdrag.

Rundradion Ab:s nuvarande skyldighet att tillhandahålla ett heltäckande programutbud föreslås bli ersatt med en skyldighet att tillhandahålla ett mångsidigt och täckande televisions-

och radioprogramutbud för alla på lika villkor. Vidare föreslås förvaltningsrådets uppgifter bli preciserade så att de också omfattar en förhandsprövning av nya betydande tjänster och funktioner. Nivån på finansieringen av Rundradion bestäms i lagen om statens televisions- och radiofond.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2013.

I motiven till lagstiftningsordning behandlas tillväxten i statens televisions- och radiofonds

medel mot 87 § i grundlagen om fonder som står utanför statsbudgeten. Vidare bedöms Rundradion Ab:s förvaltningsråds uppgift att göra förhandsprövning mot yttrandefriheten i 12 § i grundlagen, artikel 11 i EU:s stadga om de

grundläggande rättigheterna och artikel 10 i Europakonventionen. Lagförslagen kan enligt regeringens åsikt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förhandsprövning

Lagförslaget

Rundradion Ab:s förvaltningsråds uppgifter räknas upp i 6 § i lagen om Rundradion Ab. Uppgifterna föreslås bli kompletterade med förhandsprövning av nya tjänster och funktioner i förhållande till den allmännyttiga verksamheten och kommunikationsmarknaden som helhet. Utifrån prövningen beslutar förvaltningsrådet om tjänsten eller funktionen ska erbjudas eller inte. Enligt 6 a § ska en förhandsprövning göras av sådana nya tjänster eller funktioner som har mer än obetydlig inverkan på helhetsutbudet av innehållstjänster. Förhandsprövningen ska göras om den nya tjänsten eller funktionen är väsentlig till sin betydelse, sin varaktighet och sina kostnader. Förhandsprövningen görs på begäran av Rundradion Ab eller på begäran av en person vars intresse ärendet berör och också i andra fall, om det av grundad anledning är nödvändigt. För prövningen ska både konkurrens- och konsumentmyndigheterna och centrala aktörer i branschen höras.

Rättsskydd

Utgångspunkter för prövningen. Det finns ingen besvärsmöjlighet när det gäller beslut som Rundradion Ab:s förvaltningsråd fattat utifrån sin prövning, liksom inte heller när det gäller andra beslut som förvaltningsrådet fattat med stöd av 6 § i lagen om Rundradion Ab. Bestämmelserna måste därför granskas mot 21 § i grundlagen. Det centrala i bedömningen är här huruvida förvaltningsrådets beslut är det slag av beslut om en

persons rättigheter och skyldigheter som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen och som var och en har rätt att få upptaget till behandling vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Granskningen bör särskilt ta fasta på beslutets karaktär och det eventuellt anknytande behovet av rättsskydd och andra möjliga rättsmedel.

Beslut som fattas utifrån förhandsprövning. Förvaltningsrådet beslutar enligt 6 § 1 mom. 4 punkten om den nya tjänsten eller funktionen ska erbjudas eller inte. Vid förhandsprövningen bedöms de nya tjänsterna och funktionerna i förhållande till den allmännyttiga verksamheten och kommunikationsmarknaden som helhet. I prövningen ska det enligt 6 a § 3 mom. ingå en bedömning av den planerade tjänstens eller funktionens marknads- och konkurrensinverkan samt övriga inverkan.

De faktorer som ska beaktas vid förhandsprövning är ganska generellt formulerade i lagtexten. Kommunikationsministeriet har lämnat en utredning till grundlagsutskottet där det framhåller att förhandsprövningen snarare kan karaktäriseras som en process som utgår från samhällsliga värderingar än ett juridiskt beslut om man ser till europeisk lagstiftning om radio och tv i allmänhetens tjänst och gällande nationell praxis som bygger på parlamentarisk styrning och kontroll. Förhandsprövningen bör enligt propositionens motivering ses mot bakgrund av kommissionens meddelande om statligt stöd (Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst, 27.10.2009), som kräver att viktiga nya audiovisuella tjänster och funktioner ska bedömas på förhand i ett särskilt prövningsförfä-

rande innan tjänsterna tas i bruk. Meddelandet lägger i sin tur fast en ram för statligt finansierad radio och tv i allmänhetens tjänst framför allt utifrån bestämmelserna i EU-fördragen om den allmännyttiga verksamhetens ställning och det statliga stödet för den och fördragsprotokollet om radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna (det s.k. Amsterdamprotokollet). I meddelandet hänvisas det dessutom till en rad domar om rundradioverksamhet från Europadomstolen.

Förhandsprövningen har två syften enligt den föreslagna lagen, propositionens motivering, en kompletterande utredning till utskottet och kommissionens meddelande om statligt stöd. Dels ska det klarläggas och bedömas huruvida den nya tjänsten eller funktionen tillgodoser samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov och främjar mediemångfald. Dels är det fråga om att beakta konsekvenserna för marknaden och konkurrensen. Utifrån de här faktorerna gör man sedan ett slags samlad bedömning.

I propositionsmotiven förklaras de faktorer som bedömningen bygger på närmast utifrån kommissionens meddelande om statligt stöd. Genom prövningen säkerställer man att sådana betydande nya tjänster som finansieras med offentliga medel inte snedvrider konkurrensen och handeln på ett sätt som står i strid med det gemensamma intresset. Viktiga faktorer för att bedöma konsekvenserna för marknaden är till exempel förekomsten av liknande eller utbytbar utbud, redaktionell konkurrens, marknadsstruktur, rundradiobolagets marknadsställning, konkurrensnivå och potentiell inverkan på privata initiativ. I bedömningen ska det också beaktas vilka konsekvenser tjänsten eller funktionen får för samhället. Om det statliga stödet för en tjänst eller funktion har övervägande negativa effekter på marknaden kan den statliga finansieringen anses stå i rätt proportion till målen bara om den tillför ett mervärde genom att tillgodose samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov. Mervärdet måste bedömas mot hela det allmännyttiga tjänsteutbudet.

Som utskottet ser det består det riksdagsvalda förvaltningsrådets förhandsprövning av en hel del definiering och precisering av den allmän-

nyttiga verksamhetens värde och gränser som måste betraktas som prövningsbar. Denna grund för prövningen som i sista hand vilar på kriterierna i Amsterdamprotokollet får enligt grundlagsutskottets mening gärna komma tydligare fram också i formuleringen i 6 § 1 mom. 4 punkten. Å andra sidan ingår det i bedömningen framför allt av effekterna för marknaden rättslig prövning som närmast kan karaktäriseras som konkurrensrättslig. Vidare noterar utskottet att även om EU:s rättsliga ramverk lämnar gott om plats för medlemsstaternas egen prövning, kan efterlevnaden av EU:s regler om statligt stöd i samband med rundradioverksamhet i sista hand också tas upp till granskning i EU:s institutioner. — Utskottet påpekar att Rundradion Ab:s förvaltningsråd årligen lämnar en berättelse till riksdagen om den allmännyttiga verksamheten och sina styrnings- och tillsynsuppgifter.

Behovet av rättsskydd. Rundradion Ab:s förvaltningsråds förhandsprövning och beslut utifrån prövningen gäller Rundradion Ab:s eventuella nya tjänster och funktioner. Däremot innehåller beslutet inte något juridiskt bindande avgörande om andra aktörers, som Rundradion Ab:s kommersiella konkurrenters, intressen. Att någon ny tjänst eller funktion som Rundradion Ab erbjuder kan få indirekta marknadseffekter för de här aktörernas utbud innebär så vitt utskottet kan se inte att förvaltningsrådets beslut skulle vara ett sådant beslut om dessas rättigheter och skyldigheter som avses i 21 § i grundlagen. En väsentlig aspekt med tanke på de kommersiella branschaktörernas eventuella behov av rättsskydd är dessutom att de kan få en tjänst som Rundradion Ab erbjuder upptagen till prövning enligt lagstiftningen om konkurrens och statligt stöd i en behörig nationell institution eller EU-institution eller i sista hand i Europadomstolen. Då kan det i ett enskilt fall bli aktuellt att bedöma om den som initierat förfarandet också har behov av rättsskydd i saken.

Grundlagsutskottet har fäst sig vid 6 a § 2 mom. där det sägs att förhandsprövningen görs på begäran av en person vars intresse ärendet berör. Formuleringen förefaller att antyda att det i

första hand är en person som är part som kan begära förhandsprövning. Men enligt utredning från kommunikationsministeriet är syftet med bestämmelsen att ge vem som helst, både en fysisk och en juridisk person, tillfälle att begära förhandsprövning. Meningen är att bidra till ökad öppenhet och offentlighet i prövningen av nya betydsfulla tjänster och funktioner. I den bemärkelsen är det fråga om en möjlighet att ta upp tjänsten eller funktionen till offentlig bedömning, där det enligt 6 a § 4 mom. också ingår ett hörandeförfarande. Utskottet anser att bestämmelsen i denna form, och med hänsyn också till vad som sagts om beslutets rättsliga verkningar, inte betyder att avsikten med den skulle ha varit att skapa en partsställning i förhållande till ett beslut som fattas utifrån förhandsprövning. Kommunikationsutskottet kan gärna justera bestämmelsen så att den stämmer överens med syftet.

Slutsats. Det är inte nödvändigt att förena ett beslut som Rundradion Ab:s förvaltningsråd fattat utifrån sin prövning med besvärsmått, eftersom beslutet har omedelbara rättsliga verkningar bara för Rundradion Ab. Det som i väsentlig grad påverkar denna bedömning är att ett rundradiobolags verksamhet kan tas upp till prövning enligt konkurrenslagstiftningen och lagstiftningen om statligt stöd i de fall där bolagets kommersiella konkurrenter har ett intresse i saken. Med tanke på öppenheten och offentligheten i förhandsprövningen är det i sig motiverat att konkurrensmyndigheten, konsumentmyndigheten och de centrala aktörerna i branschen hörs i sammanhanget och att förvaltningsrådet är skyldigt att offentliggöra beslutet med motiveringar.

Grundlagsutskottet anser att den ovan beskrivna typen av beslut som Rundradion Ab:s förvaltningsråd fattar om Rundradion Ab:s verksamhet inte kan betraktas som ett förvaltningsbeslut. I prövningsförfarandet är det inte fråga om att ha hand om ett offentligt förvaltningsuppdrag och därför behöver det inte granskas i ljuset av 124 § i grundlagen.

Yttrandefriheten

De föreslagna bestämmelserna om förhandsprövning bör också bedömas mot yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Syftet med bestämmelsen är att förbjuda såväl förhandsgranskning av meddelanden i traditionell mening som övriga ingrepp i yttrandefriheten som innebär hinder i förväg (se GrUU 52/2010 rd och RP 309/1993 rd). Yttrandefriheten är tryggad också i artikel 10 i Europakonventionen. Yttrandefriheten och den fria informationsförmedlingen tas också upp i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Förhandsprövningen gäller utifrån 6 § 1 mom. 4 punkten och 6 a § i lagförslag 1 inte direkt information, åsikter och andra meddelanden, utan mer allmänt en ny tjänst eller funktion i relation till den allmännyttiga verksamheten och kommunikationsmarknaden som helhet. Enligt propositionens motivering är syftet att säkerställa att rundradioverksamheten fokuserar på den allmännyttiga verksamheten. Prövningen gäller däremot inte Rundradion Ab:s redaktionella oberoende eller innehållsliga lösningar. Om förhandsprövningen fokuseras och begränsas till sitt innehåll på detta sätt är den inte det slag av hinder i förväg för yttrandefriheten som avses i 12 § 1 mom. i grundlagen.

Televisions- och radiofonden

Statens televisions- och radiofond är en sådan fond utanför statsbudgeten som avses i 87 § i grundlagen. Det krävs två tredjedels majoritet för att godkänna ett lagförslag om en sådan fond eller en väsentlig utvidgning av fondens ändamål. Villkoren bör tolkas strikt återhållsamt (GrUU 24/2009 rd, GrUB 10/1998 rd).

Bestämmelserna i lagförslag 2 innebär inte en väsentlig utvidgning av fondens ändamål. Enligt propositionens motivering kommer fonden att växa med cirka åtta procent jämfört med fondens kalkylerade storlek just nu. En sådan tillväxt betyder i ljuset av utskottets tidigare tolk-

ning inte det slag av väsentlig utvidgning som avses i grundlagen (se GrUU 31/2004 rd, GrUU 34/2002 rd). Det bör dessutom beaktas att fonden har varit en s.k. öppen fond och skulle därmed ha kunnat vara betydligt mer omfattande än vad den varit. Med hänsyn till syftet att värna riksdagens budgetmakt som ligger till grund för 87 § i grundlagen (RP 1/1998 rd) bör det också noteras att riksdagen på förslag fattar beslut om vilket belopp som ska styras över till fonden och som sedan förs över för att finansiera Rundradi-

ons verksamhet. Utskottet anser att lagförslag 2 inte är på så vis väsentligt med tanke på riksdagens budgetmakt att det behöver godkännas med kvalificerad majoritet enligt 87 § i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.