

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2007 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2007 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen (RP 100/2007 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kirsi Miettinen, kommunikationsministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— forskare, juris licentiat Eero Fromond.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar av kommunikationsmarknadslagen om skyldigheten för teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät att i nätet distribuera vissa radio- och televisionsprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster i anknytning till dem.

I propositionen begränsas den nuvarande distributionsskyldigheten så att avgiftsbelagda televisionsprogramutbud inte längre omfattas av skyldigheten. Skyldigheten avses gälla Rundradion Ab:s televisions- och radioprogramutbud samt kommersiella riksomfattande televisions- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot. I fråga om de senare föreslås dock att lagbestäm-

melsen utfärdas för viss tid så att den tillämpas fram till den 31 augusti 2010. Vid behov kan frågan till vissa delar omprövas senast när tidsfristen löper ut.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2008.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms begränsningen av distributionsskyldigheten mot yttrandefriheten i 12 § och egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som tillrådligt att grundlagsutskottet får uttala sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Grundlagsutskottet har i tidigare utlåtanden behandlat frågan om skyldigheten att distribuera radio- och televisionsprogramutbud. Avsikten med distributionsskyldigheten är att i harmoni med yttrandefriheten säkerställa rätten att sprida och ta emot meddelanden. Eftersom omkring 40 % av hushållen kan ta emot kabeltelevisions-sändningar har kabeltelevisionsföretagen i praktiken monopolställning vid distribution av televisionsprogram. Detta innebär att det under rådande förhållanden kan bedrivas televisionsverksamhet i hela riket bara om programutbudet distribueras också via kabelnätet. För kabeltelevisionsföretagen är distributionsskyldigheten inte en förpliktelse som till sin karaktär är ny eller av ett nytt slag. Företagen har i sin verksamhet kunnat beakta de kostnader som distributionsskyldigheten orsakar. Distributionsskyldigheten har inte heller enbart varit en pålaga, eftersom hushållen kan antas ha anslutit sig allt flitigare till kabelnätet som en följd av att det varit möjligt att genom detta nät ta del av de rikstäckande televisionskanalernas programutbud. Även om distributionsskyldigheten utsträcktes till betalteservice, ansåg utskottet att detta stod i samklang med proportionalitetskravet för en begränsning att nyttja egendom och därmed inte var oskälig för ägaren eller innehavaren av kabelnät. Grundlagsutskottet krävde dessutom med hänvisning till den yttrandefrihet som tryggas i grundlagens 12 § att distributionsskyldigheten inte bara av Yleisradio Oy:s public service programutbud utan också av dess kommersiella utbud skulle ske utan ersättning (GrUU 61/2002 rd, s. 4—5, se även GrUU 7/2005 rd, s. 7).

Syftet med lagförslaget är att från den 1 januari 2008 slopa distributionsskyldigheten för kommersiella televisions- och radioprogramutbud. Efter denna tidpunkt gäller distributionskyldigheten Yleisradios televisions- och radioutbud samt kommersiella riksomfattande televisions- och radioprogramutbud som fritt kan tas

emot. I fråga om de senare föreslås dock att distributionsskyldigheten gäller fram till den 31 augusti 2010. Före denna tidpunkt bör situationen omprövas och det måste utredas i vilken utsträckning de kommersiella företagens programutbud kunde distribueras på avtalsbasis utan en lagfäst distributionsskyldighet. Övergångstiden motiveras med att de villkor som ställts i koncessionerna i vissa avseenden är jämförliga med public service uppdrag.

Lagförslaget syftar också till att harmonisera den nationella lagstiftningen med EG:s direktiv om samhällsomfattande tjänster. Av propositionsmotiven framgår att EG-kommissionen har ansett att Finlands lagstiftning inte motsvarar artikel 31 i direktivet. I Finland är skyldigheten för vittomfattande, eftersom den också täcker in avgiftsbelagda televisionskanaler. Allmänt intresse kräver inte en sådan lagstiftning. Den föreslagna regleringen bör prövas i skenet av såväl egendomsskyddet som yttrandefriheten.

Distributionsskyldigheten och egendomsskyddet

För kabelnätsägarna innebär de föreslagna ändringarna inga nya pålagor eller kostnader utan tvärtom, att distributionsskyldigheten slopas när det gäller avgiftsbelagda televisionsprogram. Detta begränsar den skyldighet som anknyter till egendomsskyddet och enligt grundlagsutskottets uppfattning är den föreslagna lagstiftningen därför problemfri med avseende på det.

Distributionsskyldigheten och yttrandefriheten

När det gäller yttrandefriheten finns det anledning att granska den föreslagna lagstiftningen både med vad gäller Rundradion och de rikstäckande, koncessionsberoende televisions- och radiokanaler som fritt kan tas emot. Enligt 7 § i lagen om Rundradion ska bolaget i enlighet med sitt allmännyttiga syfte tillhandahålla ett mångsidigt utbud av fakta, åsikter och diskussioner samt en möjlighet till växelverkan, producera, skapa och utveckla inhemsk kultur, konst och

stimulerande underhållning, stödja tolerans och kulturell mångfald samt främja växelverkan mellan olika kulturer. Motsvarande krav ställs numera också genom koncessionsvillkoren på kommersiella kanaler. Det nuvarande koncessionssystemet har ansetts kunna vara ett sätt att säkerställa att yttrandefriheten kan realiseras i praktiken i så stor utsträckning som möjligt (RP 309/1993 rd, s. 57—58 och GrUU 19/1998 rd). Rundradions och de kommersiella kanalernas nyhets- och aktualitetsprogram eller dokument uppvisar inga stora skillnader sinsemellan. Med tanke på yttrandefriheten och pluralismen är det viktigt att göra skillnad mellan kommunikation inom ramen för public service och kommersiell kommunikation. Viktigast i detta sammanhang är mångsidighet och pluralism, som förverkligas genom produktion och distribution som flera aktörer deltar i. För att upprätthålla yttrandefriheten är det viktigt att de nämnda utövarna av televisions- och radioverksamhet har tillgång till kabelnätet, som redan över hälften av hushållen har anslutit sig till. Det är sålunda inte möjligt att åstadkomma sebarhet i hela landet utan tillgång till kabeltelevisionsnätet (GrUU 61/2002 rd, s. 4/II, GrUU 7/2005 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet anser att det med hänsyn till proportionaliteten och yttrandefriheten är motiverat att distributionsskyldigheten omprövas senast i slutet av augusti 2010. Detta förfarande ger det kommersiella programutbudet en möjlighet att förbereda sig inför en ny situation där utbuden eventuellt överförs endast med stöd av avtal. Grundlagen ställer inga hinder för en sådan lagstiftning. Artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster förutsätter att distributionsskyldigheten tas till omprövning med jämna mellanrum.

De kommersiella kanalerna bidrar till att förverkliga den i grundlagens 12 § 1 mom. garanterade yttrandefriheten. Att frånga systemet med distributionsskyldighet utan ersättning kring-skar i någon mån yttrandefriheten men innebär inte något ingrepp i yttrandefrihetens kärna, dvs. rätten att uttala, publicera och motta fakta, åsikter och andra meddelanden utan på förhand uppställda begränsningar. Lagförslaget begränsar

inte heller distribution av programutbud när distributionen baserar sig på avtal och ersättning av kostnader. Det finns ytterligare skäl att beakta att dessa programutbud inte heller i övrigt är tillgängliga utan betalning. Det är alltså inte fråga om programutbud som kan mottas fritt, men de kan ändå göras tillgängliga för konsumenterna på marknadens villkor utan en lagfäst distributionsskyldighet. Inte heller allmänt intresse kräver att avgiftsbelagda programutbud omfattas av den distributionsskyldighet för vilken ingen ersättning betalas. Enligt grundlagsutskottets syn är det inte ett problem med avseende på yttrandefriheten om distributionsskyldigheten slopas på dessa grunder när det gäller avgiftsbelagda programutbud.

Skyldigheter som gäller centralantennsystemet

I propositionen föreslås att 134 § i kommunikationsmarknadslagen kompletteras med ett nytt 5 mom. Enligt detta moment ska bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag eller med dem jämförbara centralantennsystem se till att programutbud och tjänster som omfattas av distributions-skyldigheten tillhandahålls användarna i fastigheten i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Förslaget måste bedömas mot bakgrunden av egendomsskyddet i grundlagen, eftersom det begränsar de nämnda bolagens och de därmed jämförliga centralantennsystemens rätt att bestämma om sin egendom. Man bör ändå väga in att syftet med skyldigheten är att från teknisk synpunkt säkerställa rätten att ta emot den typ av meddelande som hör till yttrandefrihetens viktigaste område. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har en sådan begränsning inte någon betydelse för egendomsskyddet, eftersom skyldigheten inte kräver nya antennsystem eller betydande tekniska lösningar, utan förpliktar bara de aktörer som nämns i momentet att förmedla för yttrandefriheten viktiga program och viktig service. Lagförslaget ger därför inte anledning till några anmärkningar i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna.

GrUU 19/2007 rd — RP 100/2007 rd

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 22 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.