

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om Rundradion Ab

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om Rundradion Ab (RP 250/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Emil Asp, kommunikationsministeriet
- kommunikationsråd Kreetta Simola, kommunikationsministeriet
- enhetschef Sini Wirén, kommunikationsministeriet
- professor Päivi Korpisaari
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- juris doktor Riku Neuvonen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om Rundradion Ab ändras så att bestämmelserna om Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet preciseras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget bland annat med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 12 § om yttrandefrihet och 22 § om skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utlåtande GrUU 32/2021 rd

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att regleringen av Rundradions allmännyttiga verksamhet enligt 7 § i lagen om Rundradion (nedan också rundradiolagen) ändras så att bestämmelserna begränsar Rundradions Ab:s möjligheter att publicera innehåll i textform inom ramen för detta public service-uppdrag. Enligt det föreslagna 7 § 1 mom. ska Rundradions innehållstjänster huvudsakligen vara inriktade på publikationer som innehåller rörlig bild eller ljud. Med de undantag som anges i 7 § 3 mom. ska innehållet i textform hänföra sig till bolagets publikationer som innehåller rörlig bild eller ljud. Rundradions förvaltningsråd ska övervaka innehållstjänsternas nya begränsningar i enlighet med sin tillsynsuppgift enligt 6 § 1 mom. 3 punkten i rundradiolagen.

(2) Syftet med propositionen är att precisera bestämmelserna om Rundradions allmännyttiga verksamhet i lagens 7 § och möjliggöra att Rundradion även i fortsättningen kan tillhandahålla innehåll i textform inom ramen för detta public service-uppdrag. Bestämmelserna ändras så att de är förenliga med EU:s regler om statligt stöd.

EU:s regler om statligt stöd

(3) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har dock av hävd understrukit att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2, och GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(4) Utskottet påpekar att propositionen inte innehåller någon särskild bedömning av det nationella handlingsutrymmet, trots att avsikten är att i rundradiolagen göra ändringar som anses vara baserade på EU:s regler om statligt stöd. Av propositionsmotiven framgår dock att det nationella handlingsutrymmet är mycket begränsat eller obefintligt och att kommissionen rentav har behörighet att besluta om definitionen av Rundradions public service-uppgift. I motiveringen (s. 15) konstateras det till denna del att "Finland har möjlighet att avstå från att göra ändringar i lagstiftningen om Rundradions uppdrag. Behandlingen av klagomålet skulle då sannolikt gå vidare till ett officiellt utredningsförfarande i kommissionen, som avslutas med att kommissionen genom sitt beslut meddelar Finland åtgärder om hur Finland ska ändra sin lagstiftning."

(5) Grundlagsutskottet anser att det är mycket problematiskt att de här bedömningarna inte motiveras närmare i propositionen. Eftersom ett av de viktigaste argumenten för den föreslagna be-

Utlåtande GrUU 32/2021 rd

gränsningen av public service-uppdraget är att det ställs krav på att följa och tillämpa EU-lagstiftningen om statligt stöd, borde bestämmelserna enligt grundlagsutskottet ha bedömts närmare i propositionen med avseende på det nationella handlingsutrymmet för tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd och med beaktande av de krav som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

(6) Yttrandefriheten garanteras också i artikel 10 i Europakonventionen och artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 11.1 i stadgan har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Enligt artikel 11.2 ska mediernas frihet och mångfald respekteras.

(7) Enligt artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

(8) Grundlagsutskottet noterar särskilt att denna bestämmelse enligt EU-domstolens rättspraxis ska tolkas med beaktande av de preciseringar som gjorts i protokollet om tjänster av allmänt intresse och, i fråga om rundradioverksamhet, särskilt i Amsterdamprotokollet (dom av den 8 mars 2017, Viasat Broadcasting UK mot kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 36). Enligt artikel 1 i protokollet om tjänster av allmänt intresse har medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt (dom av den 7 november 2018, kommissionen mot Ungern, C-171/17, EU:C:2018:881, punkt 48).

(9) Grundlagsutskottet lyfter också fram bakgrunden till beredningen av propositionen samt propositionens syften och dokumenteringen av dem i propositionen. Även om det i sig kan anses vara motiverat att statsrådet strävar efter att följa principen om lojalt samarbete vid bedömningen av förhållandet mellan lagstiftningsprojekt och EU:s regler om statligt stöd, anser utskottet att det är problematiskt att förslaget till begränsning av yttrandefriheten, som motiveras med kommissionens ståndpunkt, väsentligen bygger på odokumenterade diskussioner med EU-tjänstemän.

(10) Grundlagsutskottet menar att kommunikationsutskottet bör fästa särskild uppmärksamhet vid hur lagförslaget i propositionen motiveras ur EU-rättslig synvinkel. Kommunikationsutskottet bör försäkra sig om att propositionens tolkning av EU-rätten är korrekt.

Yttrandefrihet

(11) De föreslagna bestämmelserna begränsar Rundradions möjligheter att publicera innehåll i textform inom ramen för public service-uppdraget. I konstitutionellt hänseende måste bestämmelserna analyseras framför allt med avseende på 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 för-

Utlåtande GrUU 32/2021 rd

handsgranskning 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, s. 61). Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är den centrala avsikten med yttrandefrihetsbestämmelsen att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60). 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, s. 61).

(12) Den yttrandefrihet som tryggas i grundlagen gäller också rundradioverksamhet (se också GrUU 8/1961 rd). Vid bedömningen av lagförslaget måste Rundradions särskilda karaktär och uppgifter inom masskommunikation beaktas. Enligt lagen om Rundradion Ab (1 §) är Rundradion Ab ett aktiebolag inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde som bedriver allmännyttig verksamhet som definieras närmare i lagen. Av bolagets aktier ska i statens ägo och besittning finnas ett antal som utgör minst 70 procent av samtliga aktier i bolaget och av det röstetal som samtliga aktier medför (2 §). Bolagets förvaltningsorgan är förvaltningsrådet, styrelsen och generaldirektören som är bolagets verkställande direktör. Medlemmarna i förvaltningsrådet utses av riksdagen (4 och 5 §). Bolagets uppgift är att tillhandahålla ett mångsidigt och omfattande allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. Dessa och andra allmännyttiga innehållstjänster ska tillhandahållas i allmänna kommunikationsnät både riksomfattande och på landskapsnivå (7 § 1 mom.). Bolagets finansiering bygger på den rundradioskatt som uppbärs av staten (lagen om rundradioskatt).

(13) I anknytning till det tidigare koncessionssystemet har utskottet karaktäriserat Rundradions verksamhet som ett sätt att säkerställa att yttrandefriheten kan realiseras i praktiken i så stor utsträckning som möjligt (GrUU 19/2007 rd, s. 3, GrUU 19/1998 rd, se också RP 309/1993 rd, s. 57—58). Grundlagsutskottet har å andra sidan också betonat att det med tanke på yttrandefriheten och pluralismen är svårt att göra åtskillnad mellan kommersiell kommunikation och kommunikation inom ramen för public service och att det viktigaste är mångsidighet och pluralism, som förverkligas genom produktion och distribution som åtskilliga aktörer deltar i (GrUU 19/2007 rd, s. 3).

(14) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på yttrandefriheten i sig är godtagbart som grund för den föreslagna regleringen att Rundradions verksamhet ska vara förenlig med kraven i EU:s regler för statligt stöd och i synnerhet att Rundradion ska ha möjlighet att erbjuda textinnehåll som en del av den allmännyttiga rundradioverksamheten. Utskottet anser att det till denna del också är väsentligt att det bakom regleringen kan ses en allmän strävan att säkerställa att Rundradions särskilda ställning som statligt ägd, driven och finansierad aktör inom masskommunikation inte äventyrar den mångfald av massmedier som utgör ett väsentligt element i yttrandefriheten. Kommunikationsutskottet bör i varje fall försäkra sig om att tolkningen av EU-rätten är korrekt.

(15) Den föreslagna regleringen innebär att Rundradions public service-uppdrag begränsas jämfört med den gällande regleringen. Innehåll i textform ska, med de undantag som sätskilt anges i lagen, hänföra sig till bolagets publikationer som innehåller rörlig bild eller ljud.

Utlåtande GrUU 32/2021 rd

(16) För att propositionen ska vara godtagbar anser grundlagsutskottet att det är viktigt att de begränsningar som föreslås i propositionen inte gäller Rundradions redaktionella oberoende eller innehållsmässiga lösningar och således inte utgör ett i 12 § 1 mom. i grundlagen avsett hinder i förväg för att utöva yttrandefrihet. Grundlagsutskottet har i sin bedömning av bestämmelserna om förhandsbedömning av Rundradions nya uppgifter sett det som särskilt relevant för yttrandefriheten att förhandsbedömningen inte gällde Rundradions redaktionella oberoende eller innehållsmässiga lösningar, utan att syftet var att säkerställa att rundradioverksamheten fokuseras på produktion av allmännyttiga tjänster. Om förhandsprövningen fokuseras och begränsas till sitt innehåll på detta sätt är den enligt utskottet inte det slag av hinder i förväg för yttrandefriheten som avses i 12 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 14/2012 rd, s. 4).

(17) Som en del av yttrandefriheten tryggar 12 § 1 mom. i grundlagen också var och ens rätt att ta emot information, åsikter och andra meddelanden. Enligt den bedömning som ingår i propositionen (s. 14) inverkar lagförslaget på tillgången till kostnadsfritt tillgängligt journalistiskt innehåll, vilket kan visa sig i att allmänhetens kostnadsfria tillgång till sådant innehåll minskar. Propositionen inverkar framför allt på mängden innehåll i textform som riktas till en mindre läsarkrets, då det inte finns tillgång till ljud- eller videomaterial för sådant innehåll. Konsekvenserna är ändå delvis beroende av tyngdpunkten i Rundradions innehållsproduktion och av hur bolagets verksamhet ordnas. Grundlagsutskottet framhåller att det med tanke på godtagbarheten för den aktuella regleringen är relevant att det finns kostnadsfri tillgång till innehåll i textform via andra medier. Statsrådet måste följa utbudet och vid behov se över bestämmelserna.

(18) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på regleringens proportionalitet är av betydelse att regleringen inte hindrar Rundradion från att publicera innehåll i textform på webben, förutsatt att innehållet hänför sig till någon av bolagets publikationer som innehåller rörlig bild eller ljud. Regleringen gör det också fortfarande möjligt att publicera innehåll enbart i textformat med stöd av de mycket omfattande undantagsbestämmelserna. Utskottet anser att de föreslagna begränsningarna av yttrandefriheten inte inverkar på behandlingsordningen för lagförslaget.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 32/2021 rd

Helsingfors 28.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen.