Betänkande KoUB 2/2022 rd– RP 250/2020 rd

Kommunikationsutskottet

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

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 kommunikationsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Medborgarinitiativ

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande medborgarinitiativ:
- Medborgarinitiativ MI 8/2021 rd Informationen är vår – medborgarinitiativ om tryggande av Yles textinnehåll

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet:
- grundlagsutskottet GrUU 32/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- avdelningschef, överdirektör Olli-Pekka Rantala, kommunikationsministeriet
- enhetschef Sini Wirén, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Lauri Mustonen, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Anna Wennäkoski, kommunikationsministeriet
- planerare Roosa Patrakka, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Mira Turpeinen, justitieministeriet
- direktör Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Hannu Nieminen, Helsingfors universitet
- forskardoktor Jockum Hilden, Helsingfors universitet
- universitetslektor Marko Ala-Fossi, Tammerfors universitet
- handledare Heikki Hellman, Tammerfors universitet
- ledande expert Petri Makkonen, Transport- och kommunikationsverket
- expert Juhana Järviö, Konkurrens- och konsumentverket
- utredningschef Mia Salonen, Konkurrens- och konsumentverket

- generalsekreterare Merja Heikkonen, Riksomfattande handikapprådet
- public service-direktör Ismo Silvo, Rundradion
- verkställande direktör Merja Ylä-Anttila, Rundradion
- direktör för samhällskontakter Taina Roth, MTV Ab
- ordförande Eero Hyvönen, Opinionsnämnden för massmedier
- chefen för juridiska ärenden Ismo Huhtanen, Medieförbundet rf
- jurist Tytti Oras, Finlands Journalistförbund rf
- direktör Sakari Laiho, Finlands Förlagsförening r.f.
- ansvarsperson för initiativet Elina Hämäläinen
- ansvarsperson för initiativet Kasper Kannosto
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- ansvarsperson för initiativet Alexander Proctor.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- arbets- och näringsministeriet
- Alma Media Abp
- Kaleva Ab
- Keskisuomalainen Oyj
- KSF Media Ab
- Sanoma Media Finland Oy
- Förbundet Finlands Svenska Synskadade rf
- Finska Hörselförbundet rf
- Synskadades förbund rf
- SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf
- Handikappforum rf.

Inget yttrande av
- Konkurrens- och konsumentverket.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om Rundradion Ab ändras så att bestämmelserna om Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet preciseras. De föreslagna bestämmelserna begränsar Rundradion Ab:s möjlighet att publicera innehåll i textform som en del av uppdraget att tillhandahålla allmännyttig verksamhet.

Målsättningen med förslaget är att ändra definitionen av Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet så att den är förenlig med EU:s regler om statligt stöd. På basis av diskussionerna med kommissionen har kommunikationsministeriet strävat efter att formulera de föreslagna ändringarna så att de begränsar Rundradion Ab:s publicering av innehåll i textform på det sätt som förutsätts i EU:s regler om statligt stöd. Risken med kommissionens inofficiella förfarande är att

kommissionen ändå kan fortsätta att behandla ärendet och Medieförbundet rf kan fortsätta med sitt klagomål hos kommissionen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Medborgarinitiativet

I medborgarinitiativet sägs att för att yttrandefriheten ska kunna garanteras måste Rundradions nyhetsförmedling i textform på webben tryggas i sin nuvarande omfattning genom en lagändring, och i detta syfte föreslås det i initiativet att lagberedning ska inledas. I medborgarinitiativet föreslås att Rundradions journalistiska webbinnehåll i textform definieras som en betydande ny tjänst för Rundradion, att 7 § i rundradiolagen kompletteras med detta tillägg och att ärendet i enlighet med 6 a § i rundradiolagen blir föremål för en förhandsprövning i samband med vilken det görs en oberoende bedömning av den nya tjänstens konsekvenser för marknaden. Enligt motiveringen till initiativet är syftet med initiativet att skydda Rundradions innehåll i textform och trygga tillgången till information på lika villkor.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) I propositionen föreslås det att 7 § om allmännyttig verksamhet i lagen om Rundradion Ab (1380/1993) ändras så att bestämmelserna om Rundradion Ab:s (nedan Rundradion) allmännyttiga verksamhet i fråga om tillhandahållande av innehåll i textform preciseras i lagen. Syftet med förslaget är att ändra definitionen av Rundradions allmännyttiga uppgift till denna del så att regleringen uppfyller kraven i EU:s regler om statligt stöd. Bakgrunden till propositionen är ett klagomål till Europeiska kommissionen som gäller regleringen.

(2) Kommunikationsutskottet har behandlat propositionen grundligt, i synnerhet på grund av ärendets exceptionellt svåra juridiska natur. Även vid utfrågningen av de sakkunniga har åsikterna delvis avvikit kraftigt från varandra: vissa sakkunniga ansåg att den föreslagna regleringen begränsar Rundradions verksamhet för mycket och en del ansåg att Rundradions verksamhet begränsas för lite. Enligt den utredning som fåtts har man genom propositionen strävat efter att finna en lösning som ligger mellan dessa olika synpunkter.

EU-rättsliga aspekter på ärendet

(3) I sitt utlåtande GrUU 32/2021 rd bedömde grundlagsutskottet propositionen bland annat med tanke på yttrandefriheten och ansåg att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet konstaterade dock i sitt utlåtande att kommunikationsutskottet bör försäkra sig om att de tolkningar av EU-rätten som ligger till grund för propositionen är korrekta. Kommunikationsutskottet har också hört sakkunniga på området särskilt ur detta perspektiv och strävat efter att noggrant utreda och bedöma de EU-rättsliga aspekter som ligger till grund för propositionen.

(4) Utskottet anser att det utifrån den utredning som utskottet fått är klart att EU-rätten förutsätter att bestämmelserna om allmännyttiga uppgifter i 7 § i den gällande nationella lagen om Rundradion preciseras i fråga om innehåll i textform. I detta fall är det nödvändigt att Europeiska unionens regler om statligt stöd och dess anvisningar och förfaranden iakttas, särskilt med beaktande av att EU-rätten har företräde framför nationell rätt. Enligt utskottets uppfattning bör den gällande regleringen således preciseras för att det ska vara klart att avsikten är att nationellt inkludera även textinnehåll i uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

(5) I samband med det ovan nämnda klagomålsförfarandet har diskussionerna mellan tjänstemännen vid kommunikationsministeriet och kommissionen varit inofficiella och i sista hand kan endast Europeiska unionens domstol fatta ett slutligt beslut om tolkningen av EU-rätten i ärendet. Enligt den utredning som fåtts finns det inte heller någon rättspraxis på EU-nivå som uttryckligen gäller innehåll i textform. Vid utfrågningen av de sakkunniga betonades dessa aspekter och det framfördes också synpunkter som avviker från propositionen och som gäller de konkreta krav som EU-rätten ställer på innehållet i den reglering som nu behandlas. Dessutom framfördes det vid utfrågningen av de sakkunniga att medlemsstaterna i princip har en omfattande nationell marginal vid fastställandet av innehållet i den allmännyttiga tjänsten, dock med beaktande av EU-rättens krav på exakthet i regleringen. Enligt erhållen utredning har innehåll i textform som en del av tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster i stor utsträckning varit möjligt även i andra medlemsstater i Europeiska unionen. Även kommissionens meddelande om statligt stöd till radio- och televisionsverksamhet har ansetts betona vikten av att utnyttja den digitala teknikens utveckling i stället för att begränsa de tjänster och sätt att publicera innehåll som den nya tekniken möjliggör vid definitionen av radio- och televisionsverksamhet i allmänhetens tjänst.

(6) Utskottet anser det vara klart att det är möjligt och på grund av teknologins och tjänsternas utveckling i praktiken nödvändigt att inkludera innehåll i textform i uppgiften att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, förutsatt att det finns tillräckligt noggrant avgränsade nationella bestämmelser om detta. Utöver medborgarnas allmänna rätt att få information är detta särskilt viktigt för att trygga Rundradions uppgifter i anslutning till det regionala informationsbehovet och bland annat behovet av information för personer med funktionsnedsättning och andra grupper med särskilda behov. Även Rundradions kortfattade nyhetsinnehåll i textform har vid utfrågningen av de sakkunniga ansetts vara klart förenligt med det allmänna intresset och samhällets behov, och det har betonats att förtroendet för Rundradions innehåll enligt enkätundersökningar är på en synnerligen hög nivå i Finland.

(7) Utifrån den utredning som utskottet fått och den helhetsbedömning som gjorts anser utskottet att propositionens EU-rättsliga tolkningar är adekvata och ändamålsenliga i den aktuella situationen.

Utgångspunkterna i propositionen

(8) Enligt den utredning som utskottet fått har man vid beredningen av propositionen strävat efter att hitta en lösning på behovet att precisera regleringen genom vilken regleringen preciseras tillräckligt i enlighet med kraven i EU-rätten, men med så små ändringar som möjligt och samtidigt ställa så få begränsningar som möjligt för genomförandet av yttrandefriheten. Syftet med förslaget är att göra det möjligt för Rundradion att även i fortsättningen tillhandahålla innehåll i text-

form som en del av den allmännyttiga rundradioverksamheten. Det centrala är att huvudvikten för innehållstjänsterna ska ligga i publikationer som innehåller rörlig bild eller ljud. Enligt den utredning som fåtts inverkar propositionen inte i avgörande grad på omfattningen av det innehåll i textform som Rundradion publicerat, eftersom största delen av detta innehåll hänför sig till publikationer av bolaget som innehåller bild eller ljud eller omfattas av de undantag som föreslås i 7 § 3 mom. i propositionen. Vid beredningen av propositionen har man också fäst vikt vid att man genom precisering av bestämmelserna i detta skede kan undvika eventuella tunga EU-domstolsprocesser.

(9) Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att digitaliseringen, ibruktagandet av ny teknik och uppkomsten av nya typer av tjänster har påverkat och oundvikligen kommer att påverka hela mediestrukturen och på motsvarande sätt även Rundradions verksamhet. På grund av denna ändring har också EU-rättens indelning i textform respektive audiovisuellt innehåll vid utfrågningen av de sakkunniga ansetts vara delvis föråldrad. Också allmännyttiga tjänster måste kunna svara mot förändringarna i omvärlden och utnyttja de möjligheter som den tekniska utvecklingen å ena sidan ger och å andra sidan förutsätter.

(10) Utskottet anser det vara viktigt att Finland har en mångsidig och pluralistisk medie- och kommunikationsmarknad. Utskottet betonar dessutom att utöver det innehåll som Rundradion producerar har också kommersiella medier en central roll när det gäller att förverkliga tillgången till information och yttrandefriheten i Finland. Utmaningarna för mediebranschen och särskilt de kommersiella medierna hänför sig bland annat till att olika stora internationella aktörers roll framhävs och konkurrensen hårdnar i fråga om reklamintäkter och liknande inkomster. Av dessa orsaker anser utskottet att det är viktigt att de kommersiella mediernas verksamhetsmöjligheter tillgodoses. Utskottet fäster dock uppmärksamhet också vid den synpunkt som framfördes vid utfrågningen av de sakkunniga, att det finns få forskningsbevis för att Rundradions avgiftsfria innehåll skulle försämra finländarnas vilja att betala för kommersiellt webbinnehåll eller att den tid som används på Rundradions webbplats skulle minska besöken i kommersiella mediers webbinnehåll. Också i propositionens konsekvensbedömningar har man på basis av undersökningar bedömt att den allmännyttiga verksamhetens innehåll på nätet har en relativt liten betydelse för efterfrågan på kommersiella medier.

(11) Således anser utskottet, efter en grundlig bedömning av ärendet ur olika synvinklar, att propositionen är nödvändig och ändamålsenlig utifrån en helhetsbedömning av ärendet och förordar att propositionen godkänns i den föreslagna formen.

Om genomförandet av lagstiftningen

(12) Utskottet anser att det är ytterst viktigt att Rundradions verksamhet är obunden. Även kommunikationsministeriet har i sitt bemötande framhållit att det i egenskap av ministerium inte kan ingripa i hur Rundradion som bolag ordnar sin innehållsproduktion. Enligt den utredning som fåtts minskar den nu föreslagna regleringen inte i någon betydande grad mängden av Rundradions innehåll i textform. Med tanke på en eventuell minskning av innehållet i textform har de sakkunniga som hördes i utskottet dock framfört oro för till exempel sådant innehåll som personer med sensoriska begränsningar behöver, regionalt nyhetsinnehåll och annat innehåll samt bland annat idrottsjournalistik som baserar sig på textform. De sakkunniga betraktade det inte som re-

alistiskt att dessa behov till alla delar tillgodoses av den kommersiella sektorn. De sakkunniga hänvisade också till en tendens till koncentration inom de lokala medierna, där mångsidigheten i utbudet av lokalt innehåll kan försämras i och med att Rundradions textinnehåll eventuellt minskar. Det kan också inverka på regionernas livskraft.

(13) Utskottet anser det vara viktigt att Rundradion trots mer exakta bestämmelser i fortsättningen kan fästa särskild uppmärksamhet vid att regleringen inte väsentligt begränsar allmänhetens tillgång till information och att ändringen av regleringen inte inverkar negativt på exempelvis ställningen för personer med sensoriska begränsningar som är särskilt beroende av textinnehåll eller ställningen för personer som talar ett minoritetsspråk och har sensoriska begränsningar, även med beaktande av andan och kraven i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt den utredning som utskottet fått har man vid beredningen av propositionen i och för sig inom ramen för EU-lagstiftningen strävat efter att beakta de farhågor som handikapporganisationerna framfört under remissbehandlingen. Rättigheterna för personer med sensoriska begränsningar tryggas också av bestämmelserna om syn- och hörselskadades tillgång till programutbud i 211 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Tillgången till Rundradions innehåll ska i vilket fall som helst kunna tryggas även i fortsättningen och även i fråga om regionalt viktigt innehåll. Dessutom ska man kunna sörja för utbudet av innehåll på olika språk i anslutning till den allmännyttiga verksamheten och därigenom också för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

(14) Utskottet betonar också den centrala betydelsen av bestämmelserna om Rundradions beredskapsuppgifter och förmedling av myndighetsmeddelanden.

Vissa tolkningsfrågor

(15) Propositionsmotiven lyfter som tolkningsanvisning för 7 § 3 mom. 1 punkten i propositionen fram att kortfattat nyhetsinnehåll skulle innebära att Rundradion inte kan publicera FNB:s nyheter i sin helhet. Enligt erhållen utredning innebär denna tolkningsanvisning för motiveringarna att Rundradion alltid skulle vara tvungen att avlägsna en del av varje FNB-producerade nyhet som FNB har utarbetat som en färdigt publikationsduglig helhet. Så skulle vara fallet även om FNB:s nyhet skulle uppfylla det krav på att nyhetsinnehållet ska vara kortfattat som förutsätts redan i paragrafens ordalydelse. Utskottet anser att detta inte är motiverat och anser således att 7 § 3 mom. 1 punkten i lagen om FNB:s nyheter i textform inte hindrar Rundradion från att publicera FNB:s nyheter i sin helhet, förutsatt att kravet i bestämmelsens ordalydelse på att nyhetsinnehållet i textform ska vara kortfattat uppfylls.

(16) Utskottet anser det vara klart att de föreslagna preciseringarna i bestämmelserna om textinnehåll ska tillämpas från och med lagens ikraftträdande. Det är således inte fråga om retroaktiv lagstiftning. Detta innebär att Rundradion fortfarande kan hålla innehåll i textform som publicerats innan lagen trädde i kraft tillgängligt på internet och i olika tjänster. Att avlägsna innehåll i textform som för närvarande finns på webben eller komplettera det med bild- eller ljudinnehåll är i praktiken mycket arbetsdrygt, och utskottet anser att detta inte är ändamålsenligt med tanke på regleringens syfte. Innehåll i textform som publicerats tidigare kan vara väsentligt exempelvis som historiskt arkiv för tidigare politiska och andra nyhetshändelser.

(17) Enligt ändringen av 7 § 1 mom. i propositionen ska innehåll i textform, med de undantag som anges i det nya 3 mom., ha samband med en publikation av Rundradion som innehåller rörlig bild eller ljud. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det enligt propositionsmotiven verkar som om en publikation som gäller rörliga bilder eller ljud alltid ska ske innan innehållet i textform publiceras. Utskottet anser att detta inte är motiverat, eftersom det enligt den inkomna utredningen kan ta betydligt längre tid att producera innehåll med rörliga bilder eller ljud än att producera innehåll i textform, och detta kan i onödan fördröja allmänhetens tillgång till information. Därför anser utskottet att offentliggörandet av innehållet i en publikation av Rundradion som innehåller rörlig bild eller ljud inte förutsätter att den rörliga bilden eller ljudet har publicerats innan innehållet publiceras. Om innehållet i textform publiceras innan bild- eller ljudinnehållet publiceras, ska Rundradion se till att den till saken hörande publiceringen av rörligt bild- eller ljudinnehåll genomförs så snart som möjligt.

(18) Lagändringen begränsar inte Rundradions förvaltningsråds lagstadgade uppgifter och behörighet att utöva tillsyn över Rundradions verksamhet. Förvaltningsrådet övervakar också att de nu föreslagna bestämmelserna följs som en del av dess tillsynsuppgift.

Om beredning av lagstiftning om Rundradion

(19) Utskottet betonar att bestämmelserna om Rundradion framhävs så att riksdagen ska få besluta om beredningen av ärendet och om de slutliga formuleringarna på basis av en omfattande parlamentarisk beredning. Utarbetandet av lagberedningen och konkreta paragrafformuleringar i samband med klagomålet till kommissionen är enligt utskottets uppfattning inte till alla delar problemfritt förenliga med denna aspekt. Enligt utskottets uppfattning har det normala förfarandet, enligt vilket en medlemsstat inofficiellt förhandlar med kommissionens tjänstemän för att finna en fungerande lösning, följts vid beredningen av det aktuella ärendet. Utskottet anser också att det i sig är bra att man vid beredningen av ärendet och propositionen i dess olika skeden har strävat efter att hålla riksdagen delaktig också i de olika skedena av klagomålsprocessen så väl som möjligt, och här har riksdagsgruppernas ordförande haft en central roll.

(20) Utskottet fäster dock också uppmärksamhet vid att en enskild nationell aktör i ett klagomålsförfarande kan få en exceptionellt central roll som klagande, om lagändringarna formuleras i samband med klagomålsförfarandet. EU:s klagomålsförfarande har egna processer som kommissionen följer och förfarandet är inte heller till alla delar särskilt öppet bland annat i fråga om handlingars offentlighet. Det gör det svårt att i beredningen beakta bland annat de nationella principer som gäller lagberedningshandlingarnas offentlighet och andra sedvanliga krav på lagberedningen. Utskottet har också fått tillgång till icke-offentliga handlingar som hänför sig till klagomålsförfarandet i det aktuella ärendet.

(21) Utskottet anser inte att principen om en omfattande parlamentarisk beredning har genomförts på bästa möjliga sätt i det aktuella ärendet. Av denna anledning anser utskottet att det i fortsättningen i eventuella klagomålsförfaranden som gäller Rundradion är nödvändigt att hitta sådana förfaranden genom vilka den konkreta lagberedningen sker med större betoning på det nationella, med iakttagande till alla delar av sedvanliga processer och principer för lagberedning, och där de slutliga författningsformuleringarna utarbetas utanför det egentliga klagomålsförfarandet

utifrån en så täckande parlamentarisk beredning som möjligt som baserar sig på tillräcklig information.

Ikraftträdande

(22) Enligt erhållen utredning behöver Rundradion en tillräckligt lång tid för förberedelse för den praktiska tillämpningen av lagen. Enligt utredningen kräver ett heltäckande inledande av tillämpningen och anpassningen av funktionerna vid all publicering en beredningstid på omkring fyra månader. Utskottet betonar att detta bör beaktas vid fastställandet av lagens ikraftträdande.

Uppföljning

(23) Utskottet anser att det är viktigt att följa lagens konsekvenser i synnerhet för att säkerställa tillgången till information för utsatta grupper och personer med sensoriska begränsningar.

Medborgarinitiativet MI 8/2021 rd Informationen är vår - medborgarinitiativ om tryggande av Yles textinnehåll

(24) Utskottet har förenat behandlingen av medborgarinitiativet med behandlingen av regeringens proposition RP 250/2020 rd, eftersom medborgarinitiativet gäller samma sakfrågor. Utskottet har behandlat och dryftat förslagen i medborgarinitiativet och förslaget om att inleda lagberedning som ett alternativ till godkännandet av den proposition som nu behandlas. Med hänvisning till ovan nämnda motiveringar till regeringspropositionen och efter att ha övervägt de totala fördelarna och nackdelarna med propositionen har utskottet dock beslutat godkänna propositionen i den föreslagna formen. Därför föreslår utskottet att det förslag om att inleda lagberedning som ingår i medborgarinitiativet MI 8/2021 rd förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 250/2020 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 8/2021 rd.

Betänkande KoUB 2/2022 rd

Helsingfors 22.2.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Suna Kymäläinen sd
vice ordförande Ari Torniainen cent
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Heikki Autto saml
medlem Sandra Bergqvist sv (delvis)
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Juho Kautto vänst
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Jouni Kotiaho saf
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Joonas Könttä cent (delvis)
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.