

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 29 oktober 1993  
Utlåtande nr 23

*Till Trafikutskottet*

När riksdagen den 17 september 1993 remitterade regeringens proposition nr 124 med förslag till lag om Oy Yleisradio — Rundradion Ab till trafikutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till trafikutskottet.

Utskottet har hört avdelningschefen Vesa Palonen vid trafikministeriet, ordföranden för Oy Yleisradio Ab:s förvaltningsråd Seppo Niemelä, kanslidirektören Jussi Tunturi vid Oy Yleisradio Ab, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, assistenten Sami Manninen, professorn Kaarle Nordenstreng, tf. professorn Teuvo Pohjolainen, professorn Ilkka Sara- viita och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås en lag om Oy Yleisradio — Rundradion Ab. Oy Yleisradio — Rundradion Ab (nedan rundradiobolaget) skall vara ett aktiebolag som bedriver rundradioverksamhet i allmännyttigt syfte. Staten skall äga minst 70 procent av bolagets aktier. Rundradiobolaget skall verka direkt med stöd av lag utan särskild koncession. Den övriga elektroniska kommunikationen skall även framöver regleras genom koncessioner som beviljas av statsrådet.

Rundradiobolaget skall ledas av ett förvaltningsråd som riksdagen väljer för fyra år i sänder. Bolaget skall som förut finansiera sin verksamhet huvudsakligen genom licenser.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 1994.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen kommer lagen inte att ändra riksdagens uppgifter inom bolagets förvaltning och därför kan lagförslaget till denna del behandlas i vanlig

lagstiftningsordning. Vad gäller radiofonden är det enligt motiveringen inte fråga om att en ny fond bildas eller att fonden ombildas och därför kan lagförslaget med avseende på 6 kap. regeringsformen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

**Utskottets ställningstaganden**

*Om yttrandefriheten*

Enligt 10 § regeringsformen äger finsk medborgare ordets frihet samt rättighet att genom tryck utgiva skrift eller bildlig framställning utan att hinder härför må i förväg läggas. Stadganden angående dessa rättigheters utövning utfärdas genom lag.

I utlåtande nr 8/1961 rd intog grundlagsutskottet den attityden att det som stadgas om tryckfriheten i 10 § regeringsformen också gäller rundradioverksamhet (se GrUU 2/1986 rd om kabelsändningsverksamhet). I samma sammanhang ansåg utskottet — efter att ha tagit i beaktande de begränsningar som den knappa tillgången på våglängder och televisionskanaler de facto ställer för rundradioverksamheten — att det inte är en grundlagsfråga om regleringen av radioverksamheten bygger på radiomonopol eller radiofrihet. I båda dessa fall ansåg utskottet att vanlig lagstiftningsordning kräver adekvata garantier i lagen för att medborgarnas rätt att fritt framföra sina tankar via radion skyddas för administrativt godtycke och också för eventuella kränkningar från annat håll. I övrigt ansåg utskottet det vara en prövningsfråga vilket system som bäst garanterar denna rätt för medborgarna.

Regeringens förslag att avskaffa koncessions tvånget gör rundradiobolaget formellt sett mera oavhängigt av statsrådet. Statsrådet och teleförvaltningscentralen skall visserligen ha kvar en

del möjligheter att begränsa bolagets oavhängighet. I lagförslaget har bolagets status dock på det hela taget ordnats så att förslaget, bedömt ur denna synvinkel, kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Utskottet frågar sig dock om inte programpolitiken bör ställas utanför 3 § 2 mom.

Systemet med koncessioner för rundradioverksamhet bygger på en lag angående radioanläggningar från 1927. Enligt det föreliggande lagförslaget får rundradiobolaget bedriva rundradioverksamhet (bör vara rundradiosändningar på grund av 1 § 3 mom. lagen angående radioanläggningar) direkt med stöd av lag och således utan koncession.

Enligt utskottets mening är en lösning som denna speciell i principiellt hänseende. I ytterlighetsfall kan den sägas ge ökade möjligheter till koncessionsprövning för att grunda ett monopol. Betydelsen av denna synpunkt antar dock något riktigare proportioner i rådande läge genom att MTV Oy den 2 september 1993 fått koncession av statsrådet att bedriva kommersiell televisionsverksamhet. Koncessionen gäller till den 14 december 1999. Den speciella status som lagförslaget i formellt hänseende medger rundradiobolaget inverkar inte på lagstiftningsordningen i en faktisk situation som denna.

Lagen angående radioanläggningar från 1927 är ohjälpligt föråldrad med tanke på yttrandefriheten. Tillsammans med det föreliggande lagförslaget erbjuder den inte ens en lagtekniskt duglig grund för reglering av rundradioverksamheten. *Utskottet förutsätter* att regeringen med det snaraste låter bereda en totalreform av lagstiftningen med målet att utarbeta ett förslag till rundradiolagstiftning eller till lagstiftning om hela den elektroniska kommunikationen som tar tillbörlig hänsyn till det som stadgas om yttrandefriheten i regeringsformen.

I anknytning till det som utskottet anfört påpekar det ytterligare att tillstånd att inneha rundradiomottagarapparat i utlåntagandet från 1961 entydigt ansågs kränka friheten att lyssna som ingår i yttrandefrihetsprincipen. Ett sådant tillstånd krävs dock i lagen angående radioanläggningar, vars 4 § 3 mom. i sak upprepas i lagförslagets 12 §. Utskottet anser det vara skäl att ändra lagförslaget och i detta sammanhang också lagen angående radioanläggningar så att det missförhållande som nämns i utlåntagandet från 1961 eliminerar. Vidare bör det stadgas tillräckligt exakt om grunderna för avgifter och om avgifternas inkasserbarhet.

### *Val av medlemmar i förvaltningsrådet*

Enligt lagförslagets 5 § 2 mom. väljer riksdagen medlemmarna i rundradiobolagets förvaltningsråd. Riksdagen fick denna uppgift genom lag år 1948. Lagen kom till i grundlagsordning, eftersom det avvek från principen i 2 § regeringsformen att riksdagen påfördes en sådan uppgift som ingick i den verkställande makten (GrUU 5/1946 rd). Enligt lagförslaget får riksdagen inte ökade befogenheter att välja förvaltningsrådet och därför kräver detta stadgande i 5 § inte att lagförslaget behandlas i grundlagsordning (jfr GrUU 1/1988 rd och 10/1990 rd).

Utskottet uppmärksammar att om meningen är att medlemmarna i förvaltningsrådet såsom nu skall väljas för riksdagens mandatperiod, bör den föreslagna regleringen ändras till exempel i överensstämmelse med 83 § 4 mom. riksdagsordningen.

### *Radiofonden*

Den i lagförslagets 11 § nämnda radiofonden finns redan till. Fondens ändamål förändras inte genom lagförslaget. Fonden blir inte heller större genom lagförslaget, åtminstone inte i den utsträckning att fonden i sak bör betraktas som en ny fond och således anses stå i strid med 6 kap. regeringsformen. Lagförslaget kan således även ur denna synvinkel behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Radiofondens storlek förefaller att hänga samman med 13 §. Paragrafen är dock inte ett stadgande som med beaktande av 62 § regeringsformen kunde innehålla en juridisk grund för att påföra vissa nya avgifter. Den föreslagna paragrafens enda betydelse är således att den medger att sådana avgifter i anknytning till rundradioverksamhet som helt lagligt kan tas ut på någon annan grund dirigeras till radiofonden. Enligt denna tolkning inverkar 13 § inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Med anledning av den föreslagna paragrafen bör det enligt utskottets mening ytterligare utredas om begreppet avgift där har använts på ett riktigt sätt eller om stadgandet avses gälla till exempel inkomster som inflyter på privaträttsliga grunder.

### *Lagförslagets 14 § 2 mom.*

Lydelsen i 14 § 2 mom. är såtillvida vag att trafikministeriets rätt att utfärda bestämmelser

enligt stadgandet inte har avgränsats på något sätt. Det oaktat finns det en hel rad begränsningar. För det första delegerar förslaget inte rätt att ingå avtal till ministeriet och för det andra bemyndigar det inte ministeriet att se till att avtalen sätts i kraft statsinternt. Således blir det t.ex. inte utrett förrän avtalen skall sättas i kraft hur avtalsbestämmelserna och stadgandena om yttrandefriheten i regeringsformen ställer sig till varandra. Detta är en av de omständigheter som inverkar på hur avtalet skall sättas i kraft.

Enligt denna tolkning är förslaget inte problematiskt med tanke på statsförfattningen. Det kan dock ifrågasättas vilken normativ betydelse 14 § 2 mom. kan ha, om de internationella avtalen i vilket fall som helst på tillbörligt vis skall sättas i kraft i Finland enligt ett annat förfarande och de därefter införlivas med vårt rättssystem. En fråga som inte får något svar är varför rundradiobolaget dessutom genom ministeriets beslut särskilt bör meddelas bestämmelser som motsvarar avtalsbestämmelserna.

### *Detaljfrågor*

Enligt 1 § 1 mom. är rundradiobolaget ett aktiebolag som bedriver allmännyttig rundradioverksamhet. Detta begrepp har direkt juridisk betydelse åtminstone med tanke på 6 § 1 mom. 4 punkten och 9 §. Innehållet är dock mycket diffust. I 8 § talas dessutom å ena sidan om ett heltäckande programutbud och å andra sidan om allmännyttig verksamhet. Utskottet anser att begreppet bör definieras i lagtexten.

Lydelsen i 6 § 1 mom. 4 punkten ger förvaltningsrådet alldeles för breda befogenheter med tanke på yttrandefriheten. Av orsaker som har att göra med yttrandefriheten bör lydelsen därför preciseras till exempel som följer: ”Se till att i synnerhet uppgifter i anknytning till programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte blir fullgjorda.”

Lagförslagets 9 § betyder att beslutanderätten i fråga om bolagets behörighetsområde delas upp mellan lagstiftaren och bolagsstämman. I sak är det fråga om att trafikministeriet som representant för staten skulle utöva denna beslutanderätt inom de gränser förslaget ställer. Det är en brist att förslaget egentligen inte innehåller några begränsningar för en utvidgning av bolagets uppgifter. Utskottet anser att lagen i detta avseende bör preciseras.

I 10 § ingår ett förbud mot reklam och samtidigt en mer eller mindre obegränsad rätt för

statsrådet att bevilja rätt att sända reklam. Av statsförfattningsrättsliga orsaker är det nödvändigt att befogenheterna att avvika från huvudregeln i lagen inte lämnas oreglerade på detta sätt. Det är möjligt att precisera stadgandet formellt t.ex. genom att bestämma att tillståndsbefogenheten gäller från fall till fall, dvs. bara program som specificeras i tillståndsbeslutet, eller genom att något allmänt förbud över huvud taget inte tas in i lagen. Vidare kan det konstateras om stadgandet att rundradiobolaget vore mera oavhängigt om besluten om reklam i samband med vissa program hörde till bolagets förvaltningsråd, som också i praktiken har möjlighet att ge akt på hur de kommersiella inslagen inverkar på rundradioverksamhet i allmännyttigt syfte.

Diverse punkter i lagförslaget visar att förhållandet mellan den föreslagna lagen och den allmänna aktiebolagslagstiftningen inte har utretts tillräckligt noggrant. Förhållandet mellan de föreslagna stadgandena och till exempel lagen om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet och lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp förefaller inte heller ha blivit utrett. Trafikutskottet bör därför uppmärksamma saken.

### *Lagförslagets lagtekniska nivå*

Lagförslaget i propositionen är anspråkslöst i lagtekniskt hänseende. Det kan därför jämföras närmast med lagen om postförmedling som grundlagsutskottet tidigare har behandlat (GrUU 14/1993 rd) och som också har föredragits från trafikministeriet.

Enligt utskottets mening förklaras lagförslagets nivå i stor utsträckning av följande uttalande i propositionens motivering: ”Lagförslaget har i huvudsak beretts som tjänsteuppdrag vid trafikministeriet, varvid diskussioner har förts med företrädare för bl.a. Oy Yleisradio Ab ... I fråga om lagförslaget har separata remissuttalanden inte begärts.” Beredningen av lagstiftning med så stor samhällelig betydelse som denna får enligt utskottets uppfattning inte handhas endast av behörigt ministerium. Remissförfarandet har — utöver granskningen vid justitieministeriet — ända fram till de allra senaste åren utgjort en fast beståndsdel i finländsk lagberedning och en garanti för att lagtekniskt dugliga lagförslag avläts till riksdagen.

Hänvisande till det ovan sagda anser grundlagsutskottet att trafikutskottet bör ta ställning till lagförslagets nivå och innehåll över lag.

Utöver det som redan nämnts anför ytterligare anmärkningar om enskilda tekniska svagheter:

Uttrycket "det allmänna intresset" i 2 § är som ny term vagt till innebörden.

Rubriken för 3 § är misslyckad. I lagsystematiskt hänseende passar paragrafens 2 mom. bättre in i 5 §.

Tankefelet i 6 § 1 mom. 1 punkten bör korrigeras.

Lagens 7 § 2 mom. bör formuleras till exempel som följer: "Bolaget har en generaldirektör som är bolagets verkställande direktör."

Den verksamhet som avses i 9 § förutsätts i bokföringshänseende bli organiserad separat från den allmännyttiga rundradioverksamheten. Det framgår inte av propositionen på vilket sätt

verksamheten skall organiseras separat och om kravet ens kan uppfyllas utan bolagisering.

Föreslagna 10 § om förbud mot reklam kan inte inplaceras i ett kapitel som enligt rubriker gäller rundradiobolagets uppgifter.

I 16 § 1 punkten vore det skäl att påpeka att den lag som där nämns upphävs jämte senare ändringar.

Med stöd av det ovan sagda föreslår grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Jääteenmäki (delvis), Kaarilahti, Koskinen, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna von Bell och Helle.