

TRAFIKUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 1998 regeringens proposition 34/1998 rd med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet till trafikutskottet för beredning.

Utlåtande

Utskottet har haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 19/1998 rd) om propositionen.

Sakkunniga

Utskottet har hört följande sakkunniga

- trafikminister Matti Aura, regeringsrådet Liisa Ero och kommunikationsrådet Ismo Kosonen, trafikministeriet
- direktör Rauni Hagman, Konkurrensverket
- specialforskare Timo Karjalainen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- professor Kaarle Nordenstreng, Tammerfors universitet
- generaldirektör Arne Wessberg, förvaltningsdirektör Jussi Tunturi och finansdirektör Martti Partanen, Rundradion
- verkställande direktör Eero Pilkama och vice verkställande direktör Jaakko Paavela, MTV 3
- avdelningschef Hannele Pohjola, Industrin och Arbetsgivarna
- verksamhetsledaren Liisa Kauppinen och avdelningschef Jari Heiskanen, Dövas Förbund rf
- juristen Eero Vartio, De Synskadades Centralförbund rf
- juristen Kaija Kess, Mannerheims Barnskyddsförbund rf
- verkställande direktör Matti Ahtomies, Tidsskrifternas Förbund Ab
- verksamhetsledaren Arto Alaspää, Finlands skiv- och videoproducenter SVP rf
- projektchef Kerstin Ekman och projektchef Terhi Heinilä, Finlands Idrott rf
- vice verkställande direktör Håkan Gabrielson, Tidningarnas Förbund rf
- ordförande Olli Ikonen, Finlands Skådespelarförbund rf
- verkställande direktör Heikki Kauppinen, Annonsörernas Förbund rf
- jur. kand. Lauri Kerosuo, Finlands Journalistförbund rf
- styrelseordförande Pekka Krook och TV-sektionens ordförande Saku Tuominen, Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat SATU rf
- ordförande Jarkko Laine, Suomen Kirjailijaliitto rf
- ordförande Pamela Mandart, Centralförbundet för Finlands filmproducenter rf
- verkställande direktör Jouni Mykkänen, Finlands Filmstiftelse rf
- verkställande direktör Raija Nurmio, Finlands Filmkammare rf

- verkställande direktör Jyrki Ojala, Finlands Kabeltelevisionsförbund rf
- verkställande direktör Tapani Ranki, Förbundet för Radiorna i Finland FRF ry
- vicehäradshövding Petri Rinkinen, Reklambyråernas förbund rf
- ordförande Risto Ruohonen, Centralkommissionen för konst
- juristen Raimo Söder, Teaterarbetarnas Samorganisation i Finland STY rf
- ordförande Raimo Vikström, Finlands Musikers Förbund
- regissören John Webster, Suomen Elokuvaohjaajaliitto rf
- verksamhetsledaren Pirjo Westman och författaren Tove Idström, Finlands Dramatikerförbund rf
- direktör Katri Sipilä, Teosto ry
- verkställande direktör Tarja Koskinen-Olsson och direktör Martti Kivistö, Kapiosto rf
- biträdande direktör Lauri Rekkardt, Gramex ry
- verkställande direktör Matti Packalen och vice verkställande direktör Eero Pilkama, Alma Media Abp
- vicehäradshövding Marja-Leena Tuomola, Sanoma Oy
- verkställande direktör Juha-Pekka Louhelainen, Nelonen
- verkställande direktör Petri Manninen, Radio Nova
- verkställande direktör Seppo Sisätty, TV Tampere
- redaktör Esko Kokkonen, Rundradion, Uleåborg.

REGERINGENS PROPOSITION

I propositionen föreslås en lag om televisions- och radioverksamhet och en lag om statens televisions- och radiofond, vilka ersätter lagarna om radioanläggningar och kabelsändningsverksamhet och de bestämmelser som utfärdats med stöd av dessa lagar. Dessutom skall i lagen om Rundradion Ab göras ändringar till följd av den nya lagstiftningen samt vissa andra justeringar. I lagen om teleförvaltningen och upphovsrättslagen skall dessutom göras vissa ändringar av teknisk natur.

Utgångspunkten för lagen om televisions- och radioverksamhet är rådets direktiv från 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, samt Europaparlamentets och rådets direktiv från 1997 om ändring av det förstnämnda direktivet. Genom den föreslagna lagen skall merparten av artiklarna i det nämnda direktivet verkställas. Lagen skall tillämpas på verksamhet som utövar av televisionsverksamhet med placering i Finland bedriver i alla länder som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som ratificerat Europarådets televisionskonvention.

Enligt regeringsformen skall bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Televisions- och radioverksamhet handlar om att utöva yttrandefriheten. Därför föreslås att det i lagen om televisions- och radioverksamhet tas in detaljerade bestämmelser om förfarandet för beviljandet av koncession för televisions- och radioverksamhet där sändningarna sker via radiovågor som breder ut sig fritt. Enligt propositionen skall televisions- och radioverksamhet i kabelnätet bli koncessions- och anmälningspliktig verksamhet. Verksamhet som går ut på att endast förmedla utländska satellitprogram skall inte ens behöva anmälas. I propositionen har också digitaliseringen av televisions- och radioverksamhetens distributionsnät beaktats i mån av möjlighet.

I propositionen anses det vara viktigt att det i Finland finns ett public service-kommunikationsföretag som Rundradion Ab. Eftersom Rundradion Ab inte är ett kommersiellt företag, måste finansieringen av det ordnas på något annat sätt. Enligt propositionen skall bestämmelser om finansieringen av Rundradion Ab utfärdas i en lag om statens televisions- och radiofond.

De televisionsavgifter som uppbärs hos användarna skall även i fortsättningen vara företa-

gets primära inkomstkälla. Den nuvarande televisionslicensavgiften föreslås bli ändrad till en televisionsavgift. Även i uppbördssystemet föreslås ändringar. Alla televisionsanvändare skall vara betalningsskyldiga. För olovligt tv-tittande skall det i stället för bötesstraff föreläggas en inspektionsavgift. En annan finansieringskälla skall utgöras av koncessionsavgifterna, som uppbärs hos utövare av televisions- och radioverksamhet, som innehar licens och vars omsättning överstiger 20 miljoner mark. Koncessionsavgiften skall motsvara den nuvarande s.k. public

service-avgiften som utövarna av televisionsverksamhet för närvarande betalar.

Enligt propositionen skall televisionsavgifterna och koncessionsavgifterna uppbäras till en fond som står utanför statsbudgeten. Statsrådet beslutar om hur fondens medel används. I lagen om Rundradion Ab föreslås vissa tekniska ändringar på grund av ovan nämnda lagar. Dessutom föreslås lagen bli ändrad till den del den gäller utnämning av bolagets styrelse.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 januari 1999.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE

Allmän motivering

Av de skäl som nämns i propositionens motiveringsdel och på basis av erhållen utredning anser utskottet att lagförslagen behövs och förordar dem men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Lagförslaget i regeringens proposition om televisions- och radioverksamhet bildar en enhetligare och klarare ram för televisions- och radioverksamheten än den nuvarande. Jämfört med nuläget motsvarar lagförslaget det behov som kommunikationsbranschens snabba omvandling för med sig. Enligt utskottets uppfattning bör lagstiftningen om televisions- och radioverksamhet ytterligare utvecklas på grund av de snabba förändringarna inom kommunikationen och konkurrenssituationen i branschen.

Utgångspunkten för förslaget till lag om televisions- och radioverksamhet är att trygga finansieringen av verksamheten i public service-kommunikationsföretaget Rundradion Ab. Om Rundradion Ab:s uppgift och förvaltning har utfärdats en särskild lag (1380/1993). I och med den offentliga finansieringen förutsätts av Rundradion Ab god skötsel av public service-uppgifterna. Dessa kan definieras som produktion, sammanställning och distribution av programut-

bud med full service till alla finländare på lika villkor.

Ett rundradioprogramutbud med full service avser enligt hävdvunnen praxis programverksamhetens totalinnehåll. Programmen bör innehålla både program som intresserar stora tittar- och lyssnargrupper och specialprogram som är riktade till delar av allmänheten. Utskottet anser det vara viktigt att finskspråkiga program textas i större utsträckning.

Vårt telekommunikationssystem håller på att bli allt mera kommersiellt och internationellt. I denna utveckling understryks ytterligare den roll och uppgift som public service har för att garantera en mångsidig och heltäckande kommunikation. Rundradion Ab är en garant för Finlands kultur och dess olika delar. Det beslutsfattande som gäller bolaget och den finländska public service-rundradioverksamheten bör därför förbli i nationell besittning trots att kommunikationsbranschen internationaliseras.

Största delen av Rundradion Ab:s programutbud är inhemsk produktion. Trafikutskottet anser det vara viktigt att Rundradion Ab samt övriga utövare av koncessionspliktig televisions- och radioverksamhet inte bara själva producerar program utan också beställer färdiga finländska

program av oberoende producenter och på så sätt ökar det finländska kunnandet i sina programutbud. Beställningsverksamheten erbjuder en mycket viktig möjlighet för den inhemska kulturens kreativitet i branschen och är också en betydelsefull sysselsättare.

Rundradion förbereder på basis av det principbeslut som regeringen fattade i maj 1996 övergång till digitala televisions- och radiotjänster. Enligt utskottets uppfattning bör den finländska allmänheten via digitaliseringen tillhandahållas nya tjänster. Tjänsterna bör omfatta nya kanaler och tilläggstjänster. Den finländska digitaltelevisionen bör utvecklas i takt med den övriga europeiska utvecklingen så att Finland hela tiden är ett land i täten av den tekniska utvecklingen. Trafikutskottet anser det vara nödvändigt att regeringen omedelbart reder ut de frågor i samband med finansieringen av digitaliseringen som ännu är öppna.

Utskottet föreslår att ett uttalande om detta godkänns.

Beträffande koncessionsregleringen konstaterar utskottet att statsrådet enligt det första lagförslaget vid beslutsfattandet skall "sträva efter att främja yttrandefriheten och göra programutbudet mångsidigare". Med hänsyn till detta är det viktigt att förhindra att kommunikationen koncentreras. Enligt utskottets uppfattning bör koncessionspolitiken också gå ut på att koncession beviljas flera av varandra oberoende sökande för utövande av landsomfattande, regional och lokal televisions- och radioverksamhet och att man med hjälp av koncessionspolitiken försöker värna om ett mångsidigt programutbud och beakta specialgruppers intressen. När koncessioner beviljas är det viktigt att förhindra att branschen ytterligare koncentreras och att radio- och televisionsverksamheten kedjas ihop.

Utskottet påpekar också att man när avgifter typ koncessionsavgifterna samlas in kan råka ut för att verksamhetsutövarna försöker minska den omsättning som ligger till grund för avgifterna genom olika slags arrangemang, såsom genom att bolagisera sina funktioner för att minska det egentliga huvudbolagets omsättning och de därtill bundna avgifterna. Trafikutskottet anser det vara viktigt att myndigheterna under statsrå-

dets tillsyn noga följer både koncentreringsinom branschen och andra bolagsarrangemang och vid behov vidtar åtgärder enligt lagstiftningen om televisions- och radioverksamhet för att förhindra att telekommunikationsföretagen spjälks upp.

Utskottet anser det vara viktigt att lagens syfte faktiskt uppnås genom att koncessionsavgifterna justeras vid behov.

Utskottet föreslår att ett uttalande om detta godkänns.

Enligt trafikutskottets uppfattning är påföljderna för en försummad televisionsavgift inte tillräckliga. Inflödet av avgifter bör därför följas och lagändringar vid behov genomföras.

Detaljmotivering och ändringsförslag

Enligt den utredning som utskottet fått och med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår trafikutskottet att följande ändringar skall göras i lagförslaget.

Det första lagförslaget

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår trafikutskottet att 2, 3, 10, 11, 16, 22, 37, 38 och 42 § skall ändras. Trafikutskottet föreslår också tekniska preciseringar i 3 och 22 §.

Det andra lagförslaget

7 §. Enligt propositionen kommer den grupp av televisionsanvändare som är befriad från skyldigheten att anmäla televisionsanvändning och betala televisionsavgift att minska jämfört med nuläget. Med hänvisning till Teleförvaltningscentralens utlåtande anser trafikutskottet att de nuvarande reglerna om befrielse från avgift med avseende på uppbörden av avgifterna och iakttagandet av lagen har fungerat väl och att bestämmelsernas materiella innehåll inte borde ändras. Den föreslagna ändringen skulle vålla uppbörds- och tillsynsproblem och antagligen skulle den faktiska ökningen av inkomsterna av televisionsavgifterna bli relativt liten. Situationen kunde leda till oskäligheter i synnerhet i offentliga inrättningar, t.ex. ålderdomshem, inom långvården och i fängelser. Enligt trafikutskottets uppfattning skall en person som finns i en offentlig

anstalt inte behöva betala televisionsavgift och det är skäl att fortsätta med nuvarande ”en rättning, ett tillstånd”.

25 §. Trafikutskottet understryker att lagens huvudsakliga syfte är att trygga Rundradion Ab:s finansiering. Enligt lagförslaget skall koncessionsavgiften vara progressiv. I flera sakkunnigutlåtanden ansågs det föreslagna systemet vara misslyckat. Målet ansågs allmänt vara att grunden för bestämmande av koncessionsavgiften bör vara densamma för alla näringsidkare. En avgift som är olika stor för olika företag ansågs snedvrida konkurrensen. Den skulle störa en sund utveckling inom branschen, öka kostnaderna och på så sätt också ha en höjande inverkan på konsumentpriserna. Med beaktande av ovan nämnda synpunkter föreslår trafikutskottet att koncessionsskalan för televisionsverksamheten skall preciseras på nedan angivet sätt.

Trafikutskottet anser ytterligare att det är viktigt att se till att lagens syfte nås genom att koncessionsavgifterna justeras vid behov.

34 §. Trafikutskottet föreslår att 2 mom. preciseras på nytt så som grundlagsutskottet föreslår.

40 §. Enligt lagförslaget i propositionen inverterar koncessionsavgiften på ett sätt som åsidosätter de nuvarande koncessionsvillkoren. Enligt trafikutskottets uppfattning bör koncessionshavaren kunna lita på att koncessionsvillkoren består och att de inte ändras på ett sätt som inte bygger på någon särskild orsak som uppkommit efter det koncessionen beviljades eller på en allmänare utveckling. Av en sådan faktor som uppkommit efter beviljandet av koncessionen bör förutsättas att den till sin betydelse på något sätt är väsentlig med hänsyn till förhållandena under vilka koncessionen beviljades. Trafikutskottet föreslår därför övergångsarrangemang när radiokoncessionsavgiften träder i kraft, eftersom det inte förefaller ha inträffat någon väsentlig förändring i de förhållanden som rådde när koncessionen beviljades.

Det tredje lagförslaget

Enligt 14 § regeringsformen skall rättigheterna för den som använder teckenspråk tryggas i lag. Riksdagen har i en kläm som klarlägger detta förutsatt att regeringen så snart som möjligt utreder hur de som använder teckenspråk får en tryggad och jämbördig ställning jämfört med andra språkliga och kulturminoriteter. Lagstiftningen om televisions- och radioverksamhet har här en stor betydelse. Trafikutskottet föreslår att ett tillägg om teckenspråk görs i 7 § lagen om Rundradion Ab (1380/1993).

Det femte lagförslaget

Enligt utskottets uppfattning är det för den som utövar kabelverksamhet inte skäligt att upphovsrättsersättningar måste betalas för samtidig vidareändring av program som omfattas av den distributionsskyldighet som bestäms i upphovsrättslagen (404/1961). Televisions- och radiobolagen har redan en gång betalt upphovsrättsersättningar för de sändningar som omfattas av distributionsskyldigheten. Trafikutskottet föreslår att 25 i § 2 mom. i lagen ändras.

Förslag till beslut

På grundvalen av det ovan anförda föreslår trafikutskottet vördsamt

att det fjärde lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det första, andra, tredje och femte lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om televisions- och radioverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

(Som i RP)

2 §

Definitioner

I denna lag avses med
(1—7 punkten som i RP)

8) *televisions- och radioreklam* all slags annonsering i television eller radio i anslutning till handel, affärsliv eller yrkesutövning, som ett offentligt eller enskilt företag sänder mot betalning eller annan ersättning i syfte att främja efterfrågan på varor eller tjänster, inklusive fast egendom eller rättigheter och förpliktelser, eller i syfte att främja sin egen verksamhet; (*utesl.*)

(9—10 punkten som i RP)

3 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på televisionsverksamhet som utövas av en i Finland etablerad fysisk person eller sammanslutning eller stiftelse, om verksamheten utövas i en eller flera stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller som är part i Europeiska konventionen om television över gränserna (FördrS 87/1994) samt på vidareändring av televisions- och radioprogram i sådana fall som avses i 38 och 42 §.

(2 och 3 mom. som i RP.)

4—6 §

(Som i RP)

2 kap.

Utövande av televisions- och radioverksamhet

(7—9 §)

(Som i RP)

10 §

Förutsättningar för beviljande av koncession

Koncessionsmyndigheten skall när koncessioner ledigförklaras och beviljas sträva efter att främja yttrandefriheten och göra programutbudet mångsidigare *samt tillgodose behoven hos särskilda grupper bland allmänheten med beaktande av den sammantagna televisionsverksamhet och radioverksamhet som utövas på området.*

(2 mom. som i RP)

11 §

Koncessionsbestämmelser

Koncessionsmyndigheterna har rätt att i anslutning till koncessionerna meddela sådana bestämmelser om programverksamheten som behövs för säkerställande av ett mångsidigt programutbud *och med hänsyn till behoven hos särskilda grupper bland allmänheten.*

(2—4 mom. som i RP)

12—15 §

(Som i RP)

3 kap.

Programutbud

16 §

Europeiskt programutbud

En utövare av televisionsverksamhet skall för europeiska program reservera den största delen av sin *årliga* sändningstid, till vilken inte räknas sådan tid som har reserverats för nyheter, sportevenemang, underhållningsprogram av tävlingskaraktär, reklam, text-tv-sändningar eller teleköpsändningar.

Närmare bestämmelser om hurdana program som överensstämmer med rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television och artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG om ändring av det förstnämnda direktivet och som skall anses vara i 1 mom. avsedda europeiska program utfärdas genom förordning.

17—20 §
(Som i RP)

4 kap.

Reklam, teleköpsändningar och sponsring21 §
(Som i RP)

22 §

Placeringen av reklam och teleköpsändningar

(1 och 2 mom. som i RP)

Sändning av långfilm och för television gjord film samt annat audiovisuellt verk får avbrytas en gång under varje period på 45 minuter, om den planerade längden av verket överstiger 45 minuter. Ett extra avbrott är tillåtet, om den planerade längden av verket är minst 20 minuter längre än två eller flera fullständiga perioder på 45 minuter.

(4—5 mom. som i RP)

23—33 §
(Som i RP)

5 kap.

Styrning och tillsyn34—35 §
(Som i RP)

6 kap.

Tvångsmedel, påföljder och ändringssökande36 §
(Som i RP)

37 §

Återkallande av koncession och avbrytande av verksamhet

Statsrådet kan återkalla en koncession som har beviljats för televisions- eller radioverksamhet eller bestämma att en sådan annan verksamhet som avses 17 § 2 mom. skall avbrytas (utesl.), om utövaren av verksamheten trots åtgärder som bestämts enligt 36 § allvarligt och upprepade gånger bryter mot denna lag eller med stöd av den utfärdade bestämmelser.

(2 mom. som i RP)

Återkallande av koncession med stöd av 1 eller 2 mom. medför inte såsom åtgärd ersättningsskyldighet för staten. (Ny)

38 §

Avbrytande av vidaresändning

Statsrådet kan bestämma att vidaresändning av ett televisionsprogram som sänds utanför Finland skall avbrytas, om i programutbudet upprepade gånger uppenbart, grovt och allvarligt begåtts en gärning som är straffbar enligt 11 kap. 8 § strafflagen (39/1889) eller brott begåtts mot bestämmelserna i 19 § 1 och 2 mom. i denna lag. Det kan bestämmas att vidaresändning av program skall avbrytas för högst sex månader.

Om den utövare av televisionsverksamhet som är ansvarig för ett programutbud som avses i 1 mom.

har etablerat sig i någon stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, skall, när det bestäms att vidareändringen av televisionsprogramutbudet avbryts, det förfarande som anges i artikel 2a 2. i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG iakttas. Om den utövare av televisionsverksamhet som svarar för det i 1 mom. avsedda televisionsprogramutbudet har etablerat sig i någon stat som inte hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet men är part i Europarådets tv-konvention, skall det förfarande som bestäms i artikel 24 punkterna 1 och 2 i konventionen iakttas när det bestäms att vidareändringen avbryts.

39—40 §
(Som i RP)

7 kap.

Särskilda bestämmelser

41 §
(Som i RP)

42 §

Skyldighet att distribuera vissa televisions- och radiosändningar

Ett teleföretag som äger eller innehar ett telenät som huvudsakligen är avsett för distribution av televisions- och programutbud är skyldigt att i telenätet utan ersättning distribuera:

1) sändningar som kan tas emot med sedvanliga mottagningsanordningar i den kommun där nätet finns och som är avsedda för mottagning i hela landet och som görs av sådana utövare av televisions- och radioverksamhet som har beviljats koncession av statsrådet, samt
(2 punkten som i RP)

43 §
(Som i RP)

8 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelse

44—45 §
(Som i RP)

2.

Lag

om statens televisions- och radiofond

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—2 §
(Som i RP)

2 kap.

Statens televisions- och radiofond

3—5 §
(Som i RP)

3 kap.

Fastställande av televisionsavgift och betalningsskyldighet

6 §
(Som i RP)

7 §

Skyldighet att betala televisionsavgift

För varje televisionssapparat som används skall betalas en televisionsavgift. Personer intagna på en offentlig anstalt behöver dock inte beta-

la televisionsavgift för den television de använder.

(2—4 mom. som i RP)

8 §
(Som RP)

9 §

Anmälningsskyldighet

En televisionsanvändare som enligt denna lag är betalningsskyldig skall för uppbörd av televisionsavgift göra en anmälan till Teleförvaltningscentralen om ibruktagande av varje sådan televisionsapparat som förutsätter att televisionsavgift betalas. *Det är inte tillåtet att ta i bruk en televisionsapparat innan en försummad televisionsavgift har betalats.*

(2 och 3 mom. som i RP)

10—17 §
(Som i RP)

4 kap.

Förande av register över televisionsanvändare

18—22 §
(Som i RP)

5 kap.

Koncessionsavgift

23—24 §
(Som i RP)

25 §

Koncessionsavgiftens storlek

(1 mom som i RP)

Den progressiva skalan för koncessionsavgiften för televisionsverksamhet är följande:

Omsättning

Koncessions-
avgift
vid den nedre
gränsen

Koncessions-
avgift
för den del av
omsättningen
som överskrider
den nedre
gränsen

milj. mk/år
20—30
30—40
40—60
60—

milj. mk/år
0,00
1,00
2,50
6,50

%
10
15
20
24,5

(3 mom. som i RP)

(4 mom. *utesl.*)

(4 mom. som 5 mom. i RP)

26—32 §
(Som i RP)

6 kap.

Tvångsmedel, påföljder, ändringssökande

33 §
(Som i RP)

34 §

Återkallande av koncession

(1 mom. som i RP)

Staten är inte ersättningsskyldig, om koncessionen återkallas med stöd av 1 mom.

35—36 §
(Som i RP)

7 kap.

Särskilda bestämmelser

37—38 §
(Som i RP)

8 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

39 §
(Som i RP)

40 §

Övergångsbestämmelse

(1—2 mom. som i RP)
Koncessionsavgift tillämpas dock på radioverksamhet från och med den 1 januari 2004. (Nytt)

3.

Lag

om ändring av lagen om Rundradion Ab

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 22 december 1993 om Rundradion Ab (1380/1993) 5 § 4 mom. och 4 kap. samt *ändras* 1 §, 6 § 1 mom. 2, 3 och 8 punkten, 7 § 2 mom. 4 punkten samt 12 § som följer:

1 och 6 §
(Som i RP)

verksamheten och tillhandahålla tjänster på samiska, *romani och teckenspråk* och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet,

7 § (*Ny*)

Allmännyttig verksamhet

Den allmännyttiga verksamheten skall särskilt:

12 §
(Som i RP)

4) behandla de finskspråkiga och svenskspråkiga medborgarna på lika grunder i program-

Ikraftträdelsebestämmelse
(Som i RP)

5.

Lag

om ändring av 25 i § upphovsrättslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i upphovsrättslagen av den 8 juli 1961 (404/1961) 25 i § 1 mom., sådant det lyder i lag 446/1995, som följer:

25 i §

Teleföretag som äger eller förvaltar telenät, som huvudsakligen är avsett för distribution av televisions- och radioprogram får via ledning för allmänheten vidaresända verk som ingår i sådana televisions- och radiosändningar som avses i 42 § (/) lagen om televisions- och radioverksamhet samtidigt med den ursprungliga sändningen och utan att den ändras. *Upphovsmannen har inte*

rätt att få ersättning för samtidig vidaresändning enligt 42 § (/) lagen om televisions- och radioverksamhet av ett verk som ingår i televisions- eller radiosändningen.

Ikraftträdelsebestämmelse
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart utreder de frågor som hör samman med finansieringen av en digitalisering av radio- och televisionsverksamheten med den utgångspunkten att övergången sker på ett så förmånligt och ändamålsenligt sätt som möjligt ur konsumentens synpunkt.*
2. *Riksdagen förutsätter att den andra lagens 1 § genomförs under alla förhållanden beträffande finansieringen av Rundradion. Om det av oförutsägbara skäl börjar flyta in mindre i koncessionsavgifter, skall regeringen omedelbart till riksdagen avlåta en proposition om justering av koncessionsavgiftsprocenterna.*

Helsingfors den 16 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pauli Saapunki /cent
vordf. Esko-Juhani Tennilä /vgr
medl. Klaus Bremer /sv
Tarja Filatov /sd
Seppo Kanerva /saml (delvis)
Kalevi Lamminen /saml (delvis)
Suvi Lindén /saml
Eero Lämsä /cent
Kari Myllyniemi /cent

Raimo Mähönen /sd
Tero Mölsä /cent
Reino Ojala /sd
Tuija Maaret Pykäläinen /gröna
Pekka Saarnio /vänst
Helena Vartiainen /sd
Raimo Vistbacka /saf
suppl. Tauno Pehkonen /fkf.

RESERVATION 1

Motivering

Behandlingen av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet genomfördes i utskottet med ytterst stor brådska så att utskottsmedlemmarna inte hade möjlighet att sätta sig in i det utkast till betänkande för första behandlingen som delades ut i skriftlig form. Utskottet hörde endast utkastet till betänkande läsas upp vid sitt sammanträde. Detta ledde till att utskottsmedlemmarna inte hade möjlighet att lägga fram grundligt beredda ändringsförslag vid den andra behandlingen av betänkandet. Utskottsmedlemmarna hade inte heller under behandlingen uppgifter om det slutliga innehållet i betänkandet. Saken blev ännu krångligare och svårare av att det är fråga om ett omfattande och principiellt mycket betydelsefullt lagkomplex genom vilket televisions- och radioverksamheten vårt i land styrs under kommande år.

Trafikutskottet har gjort flera motiverade ändringar i regeringens proposition (RP 34/1998 rd) samt i utlåtandet uttalat sig kort om vissa av sina uppfattningar om de kommunikationspolitiska principer som skall iakttas. Utskottet borde enligt min mening noggrannare och grundligare ha utrett vad som i verkligheten avses med den till betänkandet fogade ståndpunkten om ökad textning i finskspråkiga program. Enligt min uppfattning borde detta avse ökad finskspråkig textning för hörselskadade. Den korta mening som nu finns i utskottets betänkande kunde avse till exempel textning på svenska, samiska, romani eller somaliska. Texten i betänkandet borde vara sådan att den inte vållar tolkningsproblem i fråga om utskottets verkliga och yttersta vilja.

I utskottsbetänkandet konstateras att "när koncessioner beviljas är det viktigt att förhindra att branchen ytterligare centraliseras och att radio- och televisionsverksamheten kedjas ihop". Den utformning som skrivits in i utskottets betänkande är dock endast en delsanning speciellt i fråga om kedjebildningen, eftersom den sker med trafikministeriets samtycke till exempel mellan radioföretag som redan har koncession. Utskot-

tet borde enligt min mening ha understrukit att redan verksamma lokalradiostationer inte skall få koncentreras till exempel till ett stort tidningshus eller landskapets s.k. första tidning. Dessutom borde ministeriet övervaka att lokala radio- och TV-bolag inte bildar kedjor, samt att alla, också små, radio- och televisionsbolag bemöts jämbördigt oberoende av deras ägarbas (t. ex. partier eller aktörer som står nära partierna). Enligt min uppfattning borde denna sak ha givits formen av en kläm, varvid den skulle ha haft större tyngd.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet dekriminaliseras försummelser av televisionsavgift. Ett frångående av den tidigare principen att försummelse är kriminaliserad är en betydande ändring och en av de viktigaste nya principerna i lagen. Utskottet borde därför ha bedömt situationen grundligt och gjort en noggrannare utvärdering än vad som nu var fallet, eftersom televisionsavgiftsintäkterna är en av Rundradions viktigaste inkomstkällor. Den mening som utskottet fogat till 9 § lagen om televisions- och radiofonden i regeringens proposition är helt utan effekt, eftersom ibruktagande av en televisionsapparat innan försummad televisionsavgift har betalats inte är sanktionerad. Den godkända utformningen av lagen kommer att minska de tillståndsavgifter som Rundradion får i betydande grad, eftersom påföljderna av försummad licensavgift är anspråkslösa.

På grundvalen av det ovan anförda föreslår vi

att följande uttalande godkänns:

"Riksdagen förutsätter att regeringen sörjer för att televisions- och radioverksamheten inte onödigt koncentreras och att branschen inte kedjas ihop på ett sådant sätt att främjandet av yttrandefriheten och tillgången på opartiska program äventyras eller de lokala televisions- och radiostationernas program mister sin lokala karaktär."

Helsingfors den 17 juni 1998

Raimo Vistbacka /saf
Tauno Pehkonen /fkf

RESERVATION 2

Betänkandet gäller trafikutskottets kanske största ärende under den pågående regeringsperioden. Utskottet hörde 50 sakkunniga som representerade 39 intressenter.

Den tid som reserverats för beredningen av betänkandet var alldeles för kort i förhållande till ärendets betydelse och omfattning.

I stor brådska måste utskottet godkänna en hel del ärenden av avgörande betydelse utgående från anföranden som gick i kors utan att utskottet hade möjlighet att se de ärenden det fattade beslut om i slutlig skriftlig form.

I brådskan blev mycket vägande sakkunnigutlåtanden och i dem föreslagna, väl motiverade ändringsförslag utan behandling eller bara igenomklubbade. På detta sätt förbigicks levnadsvillkoren för stora grupper av näringsidkare som får sin utkomst av televisionens och radions verksamhet utan vederbörlig omsorg.

Deras skäligena behov borde kunna tas in i lagen under dess fortsatta behandling.

Brådskan förvärrades av att det av trafikministeriet till och med två gånger begärda sammandraget av de viktigaste punkterna i sakkunnigutlåtandena inte erhöles. På grund av detta förfogade trafikutskottet inte över den helhetsbild av det behandlade ärendet som skulle ha krävts. Det finns därför saker att rätta i resultatet.

Till grund för betänkandet låg trafikministeriets beräkning av det finansieringsstöd som Rundradion behöver i form av koncessionsavgifter som borde samlas in hos konkurrenterna och

en omsättningsprognos för konkurrenterna som direkt påverkar saken. Beräkningen bygger på en partisk utgångspunkt och bör därför förkastas. Trafikutskottet gavs inte möjlighet att låta granska beräkningarnas tillförlitlighet på opartiskt håll.

Eftersom det kan väntas att koncessionsavgifternas storlek kommer att ge Rundradion Ab mera pengar än den målsatta nivån förutsätter, borde koncessionsavgiftsprocenten justeras i motsvarande mån. Trafikutskottets andra förslag till uttalande borde därför lyda: "Om intäkterna av koncessionsavgifterna av oförutsägbara skäl *förändras*, skall regeringen omedelbart till riksdagen avlåta en proposition om justering av koncessionsavgiftsprocenterna."

Också besluten om radioföretagens koncessionsavgifter försvåras av den moraliskt tvivelaktiga situation där de politiska partierna beslutar om marknadsläget för det radiobolag som är i nyckelposition och där de själva drar nyttan.

Det bestäms att till Rundradion Ab i koncessionsavgifter från dess konkurrenter skall betalas 275—305 miljoner mark årligen som ersättning för Rundradions "public service". Vad "public service" innehåller — en precisering av begreppet i motvikt till de hundratals miljoner som årligen samlas in som koncessionsavgifter — bestäms olovligt ytligt i rundradiolagen. Ett krav på att rundradiolagen skall öppnas och begreppet public service preciseras borde i rimlighetens namn ha ingått i trafikutskottets betänkande.

Helsingfors den 17 juni 1998

Klaus Bremer /sv

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet

Till Trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 1998 regeringens proposition 34/1998 rd med förslag till lagstiftning om televisions- och radioverksamhet till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Liisa Ero och kommunikationsrådet Ismo Kosonen, trafikministeriet
- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Joutsamo
- professor Antero Jyränski
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

REGERINGENS PROPOSITION

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om televisions- och radioverksamhet och en lag om statens televisions- och radiofond. Utgångspunkten för lagen om televisions- och radioverksamhet är rådets direktiv från 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, samt Europaparlamentets och rådets direktiv från 1997 om ändring av förnämnda direktiv. I lagen finns detaljerade bestämmelser om förfarandet för beviljande av koncession för televisions- och radioverksamhet där sändningarna sker via radiovågor som utbreder sig fritt.

Enligt propositionen skall bestämmelser om finansieringen av Rundradion Ab utfärdas i en lag om statens televisions- och radiofond. Televisionsavgifterna skall även i fortsättningen vara den primära inkomstkällan. En annan finansieringskälla kommer att utgöras av koncessionsavgifterna, som skall motsvara den nuvarande s.k. public service-avgiften, som utövarna av televisionsverksamhet för närvarande betalar. Televisionsavgifterna och koncessionsavgifterna skall uppbäras till en fond som står utanför statsbudgeten.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 januari 1999.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att lagförslagen motsvarar innehållet i 10 § 1 mom. regeringsformen och att bestämmelserna om statens televisions- och radiofond enligt grundlagsutskottets traditionella tolkningspraxis kan stiftas i den ordning som gäller för en

vanlig lag. Regeringen anser dock att regleringen av ensamrätten lämnar rum för tolkning. Med beaktande av ärendets natur anser regeringen att utlåtande av grundlagsutskottet bör inhämtas om regeringspropositionen i dess helhet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Yttrandefriheten och koncessionssystemet

Regeringsformens 10 § 1 mom. gäller yttrandefriheten. I denna punkt i grundlagen konstateras: "Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Närmare stadganden om yttrandefriheten utfärdas genom lag. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn."

För utövande av televisions- eller radioverksamhet krävs enligt 7 § i det första lagförslaget koncession som beviljas av statsrådet. Enligt paragrafens 3 mom. har Rundradion Ab rätt att utöva televisions- och radioverksamhet utan koncession. Lagförslaget motsvarar till denna del i stort sett den nuvarande regleringen. Förslaget avviker från den nuvarande regleringen av rundradioverksamheten närmast på två punkter. Koncession krävs inte längre för ringa rundradioverksamhet som avgränsats så att den står utanför lagens tillämpningsområde eller för vidareändring av televisionsprogram med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt i rymden.

Utnyttjande av yttrandefriheten innebär en situation som avviker från det förbud att på förhand lägga hinder i vägen som ingår i yttrandefrihetsbestämmelsen i regeringsformen. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 61—62) ansågs det dock att inget hinder förelåg för att bevara koncessionssystemet för rundradioverksamheten, om systemet kan motiveras på ett godtagbart sätt med tanke på yttrandefriheten. Det nuvarande

koncessionssystemet ansågs kunna fungera som ett medel att sprida utövningen av yttrandefriheten så långt som möjligt. Dessutom konstaterades att också behovet av att fördela radiofrekvenserna jämnt kan förutsätta att rundradioverksamheten är koncessionsbelagd. Grundlagens yttrandefrihetsstadgande ansågs motivera en utveckling av lagstiftningen om elektrisk kommunikation, så att regleringen av denna form av kommunikation stöder sig på en mera komplett lagstiftning än den nuvarande.

En uttrycklig bestämmelse i Europeiska människorättskonventionens artikel 10 (1) visar att yttrandefrihetsartikeln inte hindrar staterna från att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att staterna med hjälp av tillståndssystemet kan reglera det sätt på vilket rundradioverksamheten ordnas, speciellt beträffande de tekniska egenskaperna. Artikelns bestämmelse om tillståndsberoende bör dock enligt domstolen tolkas som en del av hela artikeln och speciellt i förhållande till begränsningsgrunderna i dess andra stycke. Domstolen har ansett att förhindrande av radioadministrativ oordning utgör en godtagbar grund för ingrepp i yttrandefriheten i rundradioverksamhet.

Av motiveringen beträffande grunderna för lagstiftningsordningen förmedlas den egendomliga uppfattningen att yttrandefriheten, som är tryggad som en grundläggande frihet, direkt skulle förutsätta ett koncessionssystem för radio- och televisionsverksamheten. I systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som en helhet (RP 309/1993 rd, s. 29—20 och GrUB 25/1994 rd, s. 6—7) bör dock en sådan reglering som avses

i 10 § 1 mom. regeringsformen förstås så att grundlagen uttrycker huvudregeln för en grundläggande fri- och rättighet. Möjligheten till reglering enligt bestämmelsen avser i sin tur skyldighet för lagstiftaren att meddela bestämmelser som preciserar den grundläggande fri- och rättigheten, men de får inte försvaga grunderna för den huvudregel som uttrycks i grundlagen.

I propositionen behandlas just inte koncessionssystemet med hänsyn till hur yttrandefriheten tryggas. Systemet kan ha betydelse med tanke på förebyggande av att telekommunikationen koncentreras, men effekten kan också vara den motsatta beroende på vilken linje som följs när koncessionerna beviljas. En koncentrerings av telekommunikationen kunde enligt utskottets uppfattning också förhindras genom ett koncessionssystem som är lättare än det föreslagna, om till exempel gränserna för marknads- och ägarandelarna bestäms i lagens allmänna bestämmelser.

Tillgången på radiofrekvenser är enligt de uppgifter som ingår i propositionen ett problem med mindre teknisk betydelse än tidigare. De problem som fortfarande finns när det gäller tillgången på radiofrekvenser kan ytterligare minska i en nära framtid med hjälp av ny teknik. Enligt utskottets uppfattning utgör den knappa tillgången på frekvenser dock en sådan radioteknisk begränsningsgrund för kommunikation med fria radiovågor att det med beaktande av den är statsförfattningsrättsligt befogat att hålla kvar koncessionssystemet. Med hjälp av systemet bör man trygga en rättvis fördelning av de till buds stående radiofrekvenserna för dem som utövar radioverksamhet och på så sätt skapa förutsättningar för en omfattande yttrandefrihet.

Koncessionsregleringen

Koncessionssystemet bygger enligt det första lagförslagets 10 § på statsrådets prövning, vilket enligt utskottets mening är naturligt med beaktande av den knappa tillgången på radiofrekvenser. Att koncessionsprövningen blir bunden prövning i denna situation kunde leda till följder som uppfattas som godtyckliga och till exempel till att behoven hos vissa specialgrupper bland allmänheten åsidosätts. Utskottet påpekar dock att om uppfattningen om den knappa tillgången på ra-

diofrekvenser förändras i takt med den tekniska utvecklingen, måste man ompröva de statsförfattningsrättsliga grunderna för hur stramt koncessionssystemet skall vara. Utskottet påpekar också att det när den behörighet utnyttjas som hör till statsrådet som koncessionsmyndighet och som till sin sakliga betydelse bör jämföras därmed är fråga om sådana vittsyftande och principiellt viktiga ärenden som avses i 40 § 2 mom. regeringsformen. Beslutanderätten utövas sålunda av statsrådets allmänna sammanträde.

Statsrådets skall vid sitt beslutsfattande "sträva efter att främja yttrandefriheten och göra programutbudet mångsidigare" (10,1 §). Förstnämnda omständighet hör direkt samman med 16 a § 1 mom. regeringsformen, enligt vilket det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Ur denna synvinkel är det viktigt att förhindra att telekommunikationen koncentreras, en omständighet som nämns i propositionens motivering. Enligt utskottets uppfattning bör man i koncessionspolitiken också sträva efter att koncessioner för utövande av riksomfattande, regional och lokal rundradioverksamhet beviljas flera av varandra oberoende sökande och att man med hjälp av koncessionspolitiken försöker sörja för att programutbudet är mångsidigt och beakta behoven hos specialgrupper bland allmänheten.

På grund av 40 § i lagförslaget och 7 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen kan den ändamålsenlighetsprövning som innefattas i statsrådets beslut föras till högsta förvaltningsdomstolen enbart när det gäller eventuellt missbruk av prövningsrätten. Ändringssökande på laglighetsgrund är dessutom möjligt utgående från kriterier som binder beslutsfattandet, främjar yttrandefriheten och ger ett mångsidigare programutbud. Enligt utskottets uppfattning är denna möjlighet till domstolskontroll och dess omfattning tillräckliga.

Enligt 10 § 1 mom. i det första lagförslaget har statsrådet rätt att meddela föreskrifter som begränsar koncessionshavarens programverksamhet. Sådana kan meddelas i syfte att främja yttrandefriheten och åstadkomma ett mångsidigare programutbud. Med stöd av 11 § 1 mom. har

statsrådet dessutom rätt att i anslutning till koncessionerna meddela sådana bestämmelser som behövs för säkerställande av ett mångsidigt programutbud.

Dessa förslag innebär att bestämmanderätt, som begränsar koncessionsinnehavarens yttrandefrihet, anförtros statsrådet. Bestämmanderätten hör samman med syften som i och för sig är godtagbara som regleringsgrunder för rundradioverksamheten. Det problematiska i saken med hänsyn till statsförfattningsrätten följer av att enligt den allmänna läran om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna skall begränsningarna bygga på en noggrant avgränsad och exakt lag, vilket innebär att begränsningarnas centrala innehåll framgår av lagen. Enligt utskottets uppfattning bör dessa punkter preciseras så att det första lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 1 § 1 mom. i det tredje lagförslaget i propositionen kan Rundradion Ab även bedriva annan verksamhet enligt en koncession som beviljats bolaget än allmännyttig rundradioverksamhet. Det föreslagna arrangemanget är lagstiftningstekniskt speciellt. Eftersom Rundradion Ab direkt enligt 7 och 8 § i det första lagförslaget har rätt att utöva televisions- och rundradioverksamhet och dess verksamhet annars regleras i speciallagen om bolaget, verkar en separat koncessionsmöjlighet inte vara på sin plats. Enligt utskottets mening bör det ytterligare utredas om de behov som en separat koncession har motiverats med kunde beaktas som kompletterande bestämmelser i det tredje lagförslaget.

Reglering av programutbudet

Enligt 19 § 1 mom. i det första lagförslaget skall en utövare av televisionsverksamhet sörja för att sådana televisionsprogram med sexuellt innehåll eller våldsskildringar som är skadliga för barns utveckling sänds på en tid då barn i allmänhet inte följer televisionsprogram. Med anledning av denna begränsning som gäller placeringen av ett program beroende på dess innehåll är det skäl att ägna uppmärksamhet åt den i 10 § 1 mom. regeringsformen närmare angivna lagreservationen gällande nödvändiga begränsningar av bildprogram för skyddande av barn.

Av förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 61) framgår att man i nämnda punkt i grundlagen inte har avsett att hänvisa till televisionsprogram. Televisionen är dock i praktiken en mycket betydelsefull kanal för distribution av filmer och andra bildprogram. Denna omständighet motiverar enligt utskottets uppfattning att den i 10 § 1 mom. regeringsformen specificerade lagreservationen tillämpas också på televisionsverksamhet. Utskottet anser att det i lagförslagets 19 § är frågan om en sådan till grunderna godtagbar reglering som också beträffande innehållet uppfyller kraven på en begränsning av en grundläggande fri- och rättighet att den kan genomföras genom en vanlig lag.

Den som utövar televisionsverksamhet skall enligt 17 § i det första lagförslaget reservera 10 procent av sin sändningstid eller alternativt 10 procent av sin budget för programutbud för program som producerats av oberoende producenter. Detta förslag, som syftar till ett mångsidigt programutbud, är ägnat att i praktiken främja yttrandefriheten inom televisionsverksamheten. Det är enligt utskottets mening här fråga om en sådan till grunderna godtagbar begränsning av televisionsverksamhetsutövarens yttrandefrihet som också beträffande grunderna motsvarar de krav som en begränsning skall uppfylla.

Också bestämmelserna i 16 § i det första lagförslaget om reservering av programtid för europeiska televisionsprogram är ägnade att i praktiken främja yttrandefriheten. Kravet på europeiskt ursprung inom programutbudet inte bara stöder den europeiska programproduktionen och den finländska programproduktion som faller under detta begrepp och sålunda den nationella kulturen, utan också jämbördigt bemötande av europeiskt och utomeuropeiskt programutbud (jfr GrUU 2/1986 rd). Med tanke på en noggrann avgränsning av regleringen väcker det uppmärksamhet att den tidsperiod inom vilken den av programutbudet krävda andelen europeiskt material ("den största delen") skall genomföras inte nämns i lagförslaget. Utskottet anser det vara på sin plats att förslaget preciseras i detta avseende.

Närmare karaktärisering av europeiska program skall med stöd av fullmaktsbestämmelsen i

16 § 2 mom. utfärdas genom förordning. Eftersom det här i statsförfattningsrättslig mening är fråga om en reglering av en grundläggande fri- och rättighet, bör bestämmelserna till denna del preciseras tillräckligt i själva lagen. Avsikten är synbarligen att bestämmelserna i förordningen skall motsvara bestämmelserna i artikel 6 i EU:s televisionsdirektiv. Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt att beträffande innehållet binda fullmaktsbestämmelsen till direktivet eller ta in behövliga bestämmelser om europeiskt ursprung i själva lagen.

Paragraf 20 i det första lagförslaget gäller begränsning av ensamrätten i fråga om vissa samhälleligt betydelsefulla program. Enligt bestämmelsen får ensamrätten inte utövas så att en betydande del av allmänheten i en stat, som hör till Europeiska ekonomiska gemenskapen, inte kan följa sändningen från ett evenemang på en avgiftsfri televisionskanal. Den som förvärvar ensamrätt är sålunda inte skyldig att helt och hållet avstå från att utöva ensamrätten, utan den fria mottagningsrätten gäller "en betydande del" av allmänheten i staten. De avsedda användningsbegränsningarna gäller sådana samhälleligt betydelsefulla evenemang som har tagits in i en av EG:s kommission verifierad förteckning. Kriterierna åsyftar det allmänna intressets stora betydelse när bestämmelsen tillämpas. Eftersom begränsningen binds vid kommissionens förteckningsbeslut, bör en utövare av televisionsverksamhet som planerar att förvärva ensamrätt, sålunda anses vara på förhand medveten om de begränsningar som hänger samman med sändningsrätten till ett evenemang som tagits in i förteckningen. Av denna orsak och med beaktande av att regleringen enligt 2 mom. inte är förknippad med några retroaktiva verkningar och att det i 3 mom. stadgas om full ersättning, är bestämmelsen enligt utskottets mening inte problematisk med avseende på egendomsskyddet enligt 12 § regeringsformen.

Bestämmelserna om reklam, teleköpsändningar och sponsring

Yttrandefrihetsbestämmelsen i 10 § 1 mom. regeringsformen tryggar i princip också kommersiell kommunikation (RP 309/1993 rd, s. 60),

även om kommunikation som hör samman med näringsverksamhet inte har ansetts höra till den i grundlagen tryggade yttrandefrihetens kärnområde (GrUU 1/1993 rd). Grundtanken beträffande yttrandefriheten har av tradition ansetts vara framför allt en politisk grundläggande frihet.

I slutet av definitionen av televisions- och radioreklam i 2 § 8 punkten i det första lagförslaget hänförs till reklam utom annonsering som bör anses vara kommersiell också meddelanden som bör betraktas som samhälleliga eller ideella. Detta innebär att de begränsningar som gäller reklam utsträcks till dem. Enligt utskottets uppfattning är detta inte möjligt att sammanjämka med 10 § 1 mom. regeringsformen, i synnerhet som det inte alls framgår av propositionen på grund av vilka trängande behov det vore nödvändigt att ställa samhällelig och ideell reklam under de begränsningar som annars gäller televisions- och radioreklam och även under konsumentombudsmannens tillsynsbehörighet (35,2 §). För att det första lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör den sista meningen i 2 § 8 punkten strykas.

Begränsningarna i fråga om reklam för tobaksprodukter och alkoholdrycker får sitt innehåll i vederbörande speciallagar. Grundlagsutskottet har redan tidigare ansett att sådana begränsningar av reklamen är korrekta med hänsyn till grundlagen (GrUU 3 och 4/1976 rd).

Det första lagförslagets 23 § gäller de etiska principerna för reklam och teleköpsändningar, och dessutom innehåller 25 § begränsningar av reklam för skyddande av minderåriga. Begränsningsregleringen bygger på dessa punkter på godtagbara grunder även om ordalydelsen är rätt generell. Utskottet anser dock inte att en viss vaghet i regleringens ordalydelse utgör något statsförfattningsrättsligt problem, eftersom regleringen inte avser ett egentligt kärnområde i yttrandefriheten.

Om begränsningar av reklam och teleköpsändningar föreskrivs i det första lagförslagets 29—31 §. De kvantitativa begränsningarna gäller rätten för en utövare av televisions- och radioverksamhet att förmedla meddelanden, och dessutom inverkar regleringen på verksamhetsutövningens ekonomiska förutsättningar (jfr GrUU

2/1986 rd). Det godtagbara syftet i sak med begränsningen är att säkerställa programtid för andra programtyper än reklam. Enligt utskottets uppfattning är begränsningarna enligt lagförslaget rätt avvägda för uppnående av detta syfte, och dessa punkter påverkar sålunda inte ordningen för behandlingen av det första lagförslaget.

En reglering, som innebär totalförbud mot reklam i Rundradion Ab:s programutbud, ingår i det tredje lagförslaget 12 §. Förslaget motsvarar i sak den nuvarande lagen, vars innehåll i sin tur överensstämmer med den ståndpunkt som grundlagsutskottet uttryckte när lagen stiftades (GrUU 23/1993 rd).

Bestämmelser om de krav som skall ställas på sponsrade program, förbuden sponsring samt förbud mot sponsring av nyhets- och aktualitetsprogram ingår i 26—28 § i det första lagförslaget. Eftersom det vid sponsring är fråga om såväl finansiering av televisions- och radioverksamhet som framförande och spridning av sponsorns reklammeddelanden, har också dessa bestämmelser betydelse med hänsyn till yttrandefrihetsbestämmelserna. Förslagen har dock utformats så att det inte finns något att anmärka mot dem på statsförfattningsrättsliga grunder.

Administrativa föjder

Statsrådet kan med stöd av 37 § 1 mom. i det första lagförslaget återkalla en koncession som har beviljats för televisions- eller radioverksamhet eller bestämma att annan verksamhet som avses i 7 § 2 mom. avbryts, om utövaren av verksamheten bryter mot lagen om televisions- eller radioverksamhet eller med stöd av den utfärdade bestämmelser. Återkallande av koncession kan också komma i fråga med stöd av 34 § i det andra lagförslaget.

Återkallande av koncession och avbrytande av verksamheten måste anses vara mycket stränga medel att ingripa i utövandet av den i grundlagen tryggnade yttrandefriheten (jfr GrUU 14/1993 rd). Speciellt problematiskt är det om dessa medel kunde användas på grundvalen av brott mot de begränsningar av allmän natur som reglerar innehållet i kommunikationen, såsom brott mot 19 och 23 § i det första lagförslaget. Att

återkalla koncession och avbryta sändningsverksamhet kan med tanke på utövandet av yttrandefriheten jämföras med att dra in tryckalster, som utskottet har ansett i sak utgöra ett sådant ingrepp i framförandet av meddelanden som strider mot förbudet i 10 § 1 mom. regeringsformen att i förväg lägga hinder i vägen (GrUU 23/1997 rd).

Att återkalla koncession och avbryta verksamheten kan med tanke på syftena med lagen vara godtagbara endast i sådana extrema situationer där den som utövar televisions- och radioverksamhet trots sådana åtgärder av en myndighet som avses i det första lagförslagets 36 § allvarligt och upprepade gånger bryter mot lagen eller med stöd av den utfärdade bestämmelser. Enligt utskottets uppfattning har detta också avsetts i regeringens proposition. Det är dock nödvändigt att på detta sätt precisera 37 § 1 mom. i det första lagförslaget så att bestämmelserna kan utfärdas genom en vanlig lag. I det andra lagförslagets bestämmelse om återkallande binds fullmakten enligt ordalydelsen till att föregående rättelseåtgärder inte har lett till resultat.

Enligt samma paragrafs 2 mom. kan statsrådet återkalla en koncession, om en radiofrekvens inte längre kan anvisas för verksamheten. Enligt utskottets uppfattning hänvisar denna återkallelsegrund närmast till internationella förpliktelser som är bindande för Finland och andra av koncessionsmyndigheten oberoende omständigheter, som innebär att det inte längre är möjligt att anvisa en frekvens för verksamheten ifråga. Om bestämmelsen förstås på detta sätt är den inte statsförfattningsrättsligt problematisk.

I propositionen slopas helt statens ersättningskyldighet med anledning av att koncession återkallas. Bestämmelser om detta finns i det första lagförslagets 37 § 3 mom. och i det andra lagförslagets 34 § 2 mom. De på det föreslagna sättet extensivt och generellt utformade bestämmelserna är svåra att jämkas samman med statens skadeståndsansvar enligt 93 § 2 mom regeringsformen, eftersom en skada som beror på ett fel, en försumelse eller något annat lagstridigt förfarande av en statlig myndighet och som lett till att koncessionen återkallats inte skulle beröras av ersättningsskyldigheten. En reglering som helt slopar

statens skadeståndsansvar kan vara problematisk också med hänsyn till EU-rätten. Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt att precisera bestämmelserna så att av dem framgår att återkallande av koncession inte såsom åtgärd konstituerar någon ersättningsskyldighet för staten.

Statsrådet kan med stöd av 38 § i det första lagförslaget bestämma att vidareändring av ett televisionsprogram från en stat som närmare definieras i bestämmelsen skall avbrytas, om en gärning som är straffbar enligt 11 kap. 8 § strafflagen (hets mot folkgrupp) har begåtts upprepade gånger eller om bestämmelserna i 19 § 1 och 2 mom. har överträtts. Bestämmelserna gäller program som är skadliga för barns utveckling. Grunderna för begränsning av yttrandefriheten är godtagbara. Bestämmelsen har dock utformats oklart och tolkbart i förhållande till föreskrifterna i det direktiv som bestämmelsen bygger på. Utskottet anser det vara nödvändigt att regleringen preciseras i enlighet med direktivet.

Statens television- och radiofond

Statens nuvarande radiofond bygger på lagen om radioanläggningar från 1927. I början av mars 1992 genomfördes en reform av statshushållningsbestämmelserna i grundlagarna. Den innebar bland annat förbud mot att inrätta fonder utanför statsbudgeten. Av ikraftträdelsebestämmelsen för reformen följde att bestämmelserna om de dåvarande fonderna och således också själva fonderna förblev i kraft. I samband med reformen ansågs det dock att sådana fonders uppgifter eller medel inte i alla fall i någon högre grad kan utvidgas genom en vanlig lag (GrUB 17/1990 rd, s 5/II). Grundlagsutskottet har behandlat fonder utanför budgeten i flera sammanhang efter reformen av bestämmelserna om statshushållningen (se GrUU 5/1996 rd samt därefter 1/1997 och 11/1998 rd).

Enligt det andra lagförslaget överförs statens radiofond som en s. k. gammal fond till den nya lagen, varvid dess namn ändras till statens television- och radiofond (jfr GrUU 23/1993 rd). Avsikten är att fondens medel skall användas för att finansiera Rundradion Ab:s verksamhet samt för att täcka kostnaderna för uppbörden av avgifter-

na. Fondens medel kan även i övrigt användas för att främja television- och radioverksamheten. Enligt utskottets uppfattning förändras inte fondens nuvarande användningssyfte.

Fonden verkliga storlek blir beroende av hur mycket som inflyter i televisionsavgifter och koncessionsavgifter samt andra avgifter. Fondens storlek förblir som för närvarande i någon mån öppen. Koncessionsavgiften är endast skenbart en ny inkomsttyp för fonden, ty den träder i stället för den nuvarande public service-avgiften. Utskottet anser att det inte sker någon sådan förändring i grunderna för finansieringen av fonden att den sakligt sätt borde betraktas som en ny fond. Därför påverkar inte fondbestämmelserna i lagförslaget behandlingsordningen.

Televisionavgift och koncessionsavgift

För användning av en televisionsskärmarapparat skall enligt 6 § i det andra lagförslaget betalas en televisionavgift, vars storlek bestäms av statsrådet. Enligt utskottets uppfattning bör televisionavgiften betraktas som en avgift enligt 62 § regeringsformen, varför det inte bör anses vara statsförfattningsrättsligt problemfritt med beaktande av de övriga bestämmelserna i 6 § att dess storlek bestäms genom beslut av statsrådet.

Utskottet har också ägnat uppmärksamhet åt att bestämmelserna om televisionavgiften inte gör mottagande av televisionssändningar beroende av tillstånd. Regleringen harmonierar således också med yttrandefrihetsbestämmelsen i 10 § regeringsformen.

Koncessionsavgiften gäller de innehavare av koncession som får använda radiovågor som sprider sig fritt, dvs. frekvenser som är i användning bara i begränsad utsträckning. Koncessionsavgiften är enligt utskottets uppfattning en avgift i statsförfattningsrättslig mening. Dess storlek bestäms entydigt enligt bestämmelserna i det andra lagförslaget 5 kap. Enligt utskottets mening bör det dock ännu bedömas om det är på sin plats att koncessionsavgiftsskalan är progressiv.

Vid behandlingen av propositionen har utskottet försökt bedöma koncessionsavgiften också med hänsyn till EU-rätten. Det är möjligt att avgiften kan visa sig ha betydelse med hän-

syn till artikel 92 (1) i EU:s grundfördrag. Enligt utskottets uppfattning bör saken vederbörligen utredas under den fortsatta behandlingen av lagförslaget.

Övergångsbestämmelserna

Enligt övergångsbestämmelserna i det första och andra lagförslaget får televisions- och radioverksamhet utövas med stöd av gällande koncession så länge den är i kraft. Bestämmelserna i de nya lagarna tillämpas dock i stället för villkoren i dessa koncessioner. Enligt utskottets uppfattning kan denna övergångsreglering statsförfattningsrättsligt påverkas närmast av att koncessionsavgiftsbestämmelserna enligt det andra lagförslaget träder i stället för de nuvarande koncessionsvillkoren.

Den public service-avgift som Rundradion Ab får av MTV Ab bygger på ett avtal mellan bolagen, som upphör att gälla 1999. Avgiften, som bestäms årligen vid förhandlingar mellan bolagen, har varit 27—30 procent av MTV:s årliga omsättning. Oy Ruutunelonen Ab deltar enligt sin koncession i finansieringen av public service-rundradioverksamheten enligt ett avtal med Rundradion Ab. Enligt koncessionen bestäms Ruutunelonens finansieringsandel i avtalet till 10 procent för 1998 och 20 procent för 1999. Finansieringsandelen kommer år 2000 att vara densamma som för övriga utövare av landsomfattande televisionsverksamhet, dock högst 33 procent. Koncessionsperioden upphör den 30 september 2001. I koncessionen för Oy Suomen Uutisradio Ab (Radio Nova), som utövar landsomfattande rundradioverksamhet, ingår inte något villkor om betalningsskyldighet. Koncessionsperioden upphör den 30 september 2006.

I lagen om radioanläggningar, på vilken beviljande av koncession för närvarande bygger, finns inga bestämmelser om ändring av koncessionsvillkoren. I koncessionerna för MTV och Ruutunelonen ingår ett villkor, som anger att bolaget omedelbart skall ansöka om ny koncession, om den nuvarande lagstiftningen under koncessionsperioden ändras på ett sätt som påverkar förutsättningarna för koncessionen. Enligt ett koncessionsvillkor för Suomen Uutisradio kan statsrådet ändra koncessionsvillkoren, om det inträffar

en väsentlig förändring i det förhållande som rådde när koncessionen beviljades.

För MTV:s del bygger betalningsskyldigheten på ett avtal, enligt vilket den årliga situationen hittills har bestämts från fall till fall. Regleringen under övergångsfasen enligt propositionen är mot denna bakgrund inte statsförfattningsrättsligt problematisk.

Koncessionen eller koncessionsvillkorens bestånd åtnjuter enligt utskottets uppfattning inte som sådana något särskilt skydd mot senare åtgärder från lagstiftarens sida. Begränsningar som möjligen avser lagstiftaren kan följa av någon enskild bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna, i detta fall framför allt av grundlagsskyddet för egendom. Bestämmelserna om koncessionsavgifternas storlek i 25 § i det andra lagförslaget ligger dock på en sådan nivå att en betalningsförpliktelse enligt dem inte kan bli konfiskatorisk för koncessionshavaren. Eftersom det enligt utskottets mening inte heller finns andra på egendomsskyddet direkt baserade hinder för de föreslagna övergångsarrangemangen, kan lagförslagen till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Koncessionshavaren borde dock kunna lita på att koncessionsvillkoren håller mot ändringar som inte bygger på någon särskild orsak och som uppkommit efter det koncessionen beviljats eller på en generellare utveckling. Av en sådan faktor som framkommit efter det koncessionen beviljades bör enligt utskottets mening ytterligare förutsättas att den till sin betydelse på något sätt är väsentlig i förhållande till de villkor som rådde när koncessionen beviljades. Enligt utskottets uppfattning är det på sin plats att ytterligare bedöma de föreslagna övergångsarrangemangen med beaktande av dessa synpunkter.

Övriga omständigheter

Det första lagförslagens 42 § gäller ett teleföretags skyldighet att distribuera sändningar som är avsedda för mottagning i hela landet och som sänds med stöd av koncession och Rundradion Ab:s sändningar. Förslaget motsvarar till grunderna en bestämmelse i lagen om kabelsändningsverksamhet som grundlagsutskottet ansåg stå i harmoni med grundlagens bestämmelser om egen-

domsskydd och yttrandefrihet (GrUU 2/1986 rd). Enligt utskottets uppfattning påverkar 42 § inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Teleförvaltningscentralen kan enligt 10 § i det andra lagförslaget förordna särskilda kontrollanter för att övervaka att den anmälningsskyldighet som hänger samman med användning av televisionsapparater följs. Kontrollanternas fullmakter är i och med att specialbestämmelser saknas likadana som för privatpersoner i allmänhet. Handräckningsbestämmelserna i lagens 37 § gäller inte särskilda kontrollanter. Sålunda har kontrollanterna inte några särskilda maktutövningsfullmakter när de utför uppgifter enligt 10 § 3 mom.

Helsingfors den 11 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä / saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski / sd (delvis)
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen, det första lagförslaget dock endast om de statsförfattningsrättsliga anmärkningarna som utskottet anfört beträffande 2 § 8 punkten, 10 § 1 mom., 11 § 1 mom. och 37 § 1 mom. i det första lagförslaget behö-
rigen beaktas.*

Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.