

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, 134 § i kommunikationsmarknadslagen och lagen om televisions- och radioverksamhet

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 mars 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, 134 § i kommunikationsmarknadslagen och lagen om televisions- och radioverksamhet (RP 13/2010 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- juris doktor, docent Pekka Länsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Juha Raitio
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna i kommunikationsmarknadslagen om skyldighet att distribuera programutbud ändras och att bestämmelser om textning och ljudtextning av programutbud fogas till lagen om televisions- och radioverksamhet.

Skyldigheten att distribuera programutbud föreslås bli begränsad så att den utöver allmännyttiga programutbud omfattar enbart sådana programutbud som tjänar allmänintresset som fritt kan tas emot och som sänds med stöd av en riks-

omfattande programkoncession och som ska för- ses med en ljud- och textningstjänst.

Syftet med ändringarna i lagen om televisions- och radioverksamhet är att främja syn- och hörselskadades möjlighet att ta del av tv-sändningar.

Ändringen av bestämmelsen om ikraftträdande av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, som förlänger den nuvarande regleringen av distributionskyldigheten, avses träda i kraft den 1 september 2010 och tillämpas till utgången av

juni 2011. Ändringarna i kommunikationsmarknadslagen och i lagen om televisions- och radioverksamhet avses träda i kraft den 1 juli 2011. Bestämmelserna om skyldigheten att distribuera programutbud föreslås i fråga om de kommersiella kanalerna gälla till utgången av december 2016.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen bestämmelserna om skyldighet att distribuera programutbud i ljuset av grundlagens 12 § om yttrandefrihet och 15 § om egendomsskydd. Den föreslagna skyldigheten för ut-

övare av televisionsverksamhet att se till att programutbud som är avsedda för en betydande del av allmänheten görs tillgängliga för syn- och hörselskadade ställer regeringen i relation till yttrandefriheten och egendomsskyddet samt till grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet och 17 § om språkliga rättigheter. Befogenheterna att utfärda förordning bedöms utgående från 80 § 1 mom. i grundlagen. Regeringen menar att förslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men ser det dock som önskvärt att utlåtan- de inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skyldighet att distribuera programutbud

Regeringen föreslår att 134 § i kommunikationsmarknadslagen (lagförslag 2) ändras så att teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät ska vara skyldiga att förutom Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud utan ersättning distribuera i nätet endast sådana televisionsutbud som tjänar allmänintresset och som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession och som ska förses med en ljud- och textningstjänst. Syftet med förslaget är att anpassa bestämmelserna efter kraven i EU:s nya direktiv om samhällsomfattande tjänster. Ändringen leder till att distributionsskyldigheten blir snävare än den varit.

I en tidigare bedömning av 134 § i kommunikationsmarknadslagen ansåg utskottet att det fanns ett med yttrandefriheten sammanhängande konstitutionellt godtagbara skäl för regleringen. Utskottet ansåg att den föreslagna distributionsskyldigheten även harmonierade med proportionalitetskravet för en begränsning att nyttja egendom (GrUU 61/2002 rd, s. 4—5, se även GrUU 7/2005 rd, s. 6). Utskottet har senare gjort den bedömningen att bestämmelser som minskar distributionsskyldigheten är oproblematiske med avseende på egendomsskyddet (GrUU 19/2007 rd, s. 2). Inte heller nu utgör skyldighe-

ten, vars räckvidd föreslår bli ytterligare minskad, något problem med tanke på 15 § i grundlagen. Utskottet bedömer också att det inte blir oskäligt för teleföretagen om distributionsskyldigheten förlängs med tio månader från vad som anges i den nu gällande lagen. Det godtagbara syftet med övergångstiden är att den avtalsbaserade distributionen av program som inte längre kommer att omfattas av distributionsskyldigheten ska kunna tryggas.

Grundlagsutskottet har i sin analys av distributionsskyldigheten även vägt in yttrandefrihetsaspekten (GrUU 61/2002 rd, s. 5, GrUU 19/2007 rd, s. 2—3). Utskottets åsikt har bl.a. varit att det med tanke på den mångsidiga och pluralistiska kommunikation som behövs för att upprätthålla yttrandefriheten är viktigt att utövarna av televisions- och radioverksamhet har tillgång till kabelnätet (GrUU 19/2007 rd, s. 3). Den föreslagna ändringen i kommunikationsmarknadslagen utgör åtminstone inte något direkt hot mot detta, eftersom allmännyttiga programutbud och programutbud som tjänar allmänintresset kommer att omfattas av distributionsskyldigheten även framöver och andra aktörer ges möjlighet till avtalsbaserad distribution. Viktigt är däremot att säkerställa att alla hushåll som är anslutna till kabelnät faktiskt erbjuds ett tillräckligt allsidigt och pluralistiskt programutbud utan oskäliga extrakostnader.

Syn- och hörselskadades tillgång till program

Enligt 19 a § i lagförslag 3 ska ljud- och textningstjänst införas i Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud och i sådana programutbud som tjänar allmänintresset och som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession och som enligt koncessionen ska innehålla nyhets- och aktualitetsprogram. För utövare av televisionsverksamhet innebär tjänsten kostnader. Av det utkast till förordning som ingår i propositionen framgår det att summorna som ska användas för att räkna ut kostnaderna per programtimme för 2011 och 2012 är 90 euro för införande av ljud i programutbud och 630 euro för införande av textning.

Att på föreslaget sätt påföra utövare av televisionsverksamhet en ekonomiskt signifikant skyldighet är betydelsefullt med tanke på egendomsskyddet i grundlagens 15 § 1 mom. och näringsfriheten i grundlagens 18 § 1 mom. Skyldigheten kan också bli ett problem med avseende på yttrandefriheten i grundlagens 12 § 1 mom., om den blir så tung att den i praktiken gör det omöjligt att utöva televisionsverksamhet.

Avsikten med skyldigheten är att ge syn- och hörselskadade större möjligheter att ta del av tv-sändningar. För denna grups vidkommande bidrar skyldigheten dels till att tillgodose rätten enligt grundlagens 12 § 1 mom. att ta emot information, åsikter och andra meddelanden, dels till att uppfylla skyldigheten enligt 17 § 3 mom. att genom lag trygga rättigheterna för dem som använder teckenspråk och dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp. Regleringen fullföljer bestämmelsen i artikel 30.1 b i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Finland undertecknat. Enligt artikelpunkten ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning bereds tillgång till bl.a. tv-program och film på lika villkor som andra. Totalt sett är förslaget ägnat att i enlighet med 22 § i grundlagen tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det finns så-

lunda obestriddligen ytterst tungt vägande skäl för bestämmelsen.

Det väsentliga med avseende på proportionalitetskravet är att de kostnader som skyldigheten medför för utövare av annan än allmännyttig televisionsverksamhet inte får överstiga en procent av utövarens omsättning under föregående räkenskapsperiod. Kostnadstaket kan anses vara skäligt för verksamhetsutövaren.

Den föreslagna regleringen är i viss mån problematisk inte bara med tanke på kravet att begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter måste regleras i lag och att bestämmelserna då måste vara exakta och avgränsade utan också med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen. Först och främst anger 2 mom. inte vad som avses med "programutbud som tjänar allmänintresset". Det sägs bara att de enligt koncessionen ska innehålla nyhets- och aktualitetsprogram. Bestämmelsen lämnar därmed fritt spelrum att i en förordning enligt 3 mom. och i programkoncessionen bestämma och specificera vilka programutbud som tjänar allmänintresset. Det betyder i sin tur att såväl skyldigheten att införa ljud- och textningstjänst i televisionsprogram som indirekt också omfattningen av distributionsskyldigheten enligt 134 § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 2 i är frågor som i många stycken i sista hand överläts på den som utfärdar förordning och den som beviljar koncession att avgöra. Bestämmelserna behöver absolut kompletteras för att kriterierna för att programutbud ska kunna anses tjäna allmänintresset ska framgå tillräckligt distinkt på lagnivå. Utskottet menar att man i kriterierna kan ta fasta på bl.a. två faktorer som nämns i propositionsmotiven (s. 15), nämligen programutbudets mångsidighet och i vilken utsträckning programutbudet innehåller program på finska eller svenska, och den faktor som redan nämns i bestämmelsen, att programutbudet ska innehålla nyhets- och aktualitetsprogram. Lagen måste preciseras på detta sätt för att 19 a § i lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet vill tillägga att preciseringen är nödvändig med tanke på artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster där det bl.a. sägs att sändningsplikt kan

införas endast när det är nödvändigt för att uppfylla av respektive medlemsstat klart fastställda mål som avser allmänintresset.

I det föreslagna 19 a § 3 mom. ingår ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om hur stor del av programmen i programutbudet som ska föras med en ljud- och textningstjänst. Bemyndigandet förefaller öppna för möjligheten att avvika från den absoluta skyldigheten enligt 2 mom. att förse andra än i momentet specifikt uppräknade programutbud med en ljud- och textningstjänst. Avsikten är enligt motiven (s. 15) att endast fastställa bindande kvoter för de andelar av programtimmarna som ska föras med tjänsten. En reglering som denna går enligt utskottet i och för sig an, men då bör syftet även framgå av grundregeln. Detta kan uppnås t.ex. genom att komplettera grundregeln med "så som närmare bestäms genom förordning". Men en sådan ändring till trots är bemyndigandet fortsatt ganska tånjbart med hänsyn till såväl kravet på exakthet och noga avgränsning i fråga om begränsning av grundläggande fri- och rättigheter som 80 §

1 mom. i grundlagen, eftersom omfattningen av en ekonomiskt betydelsefull skyldighet enbart kommer att läggas fast i en statsrådsförordning. Därför måste bestämmelsen preciseras för att det av lagen ska framgå hur stor procentuell andel av de program i programutbudet som ska föras med en ljud- och textningstjänst eller åtminstone den på detta vis fastställda maximala andelen och intervallet. Om tanken är att skärpa skyldigheten årligen, vilket utkastet till förordning indikerar, ska också detta framgå av lagen. Villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att omfattningen av skyldigheten att införa ljud- och textningstjänst anges på detta sätt i 19 a § i lagförslag 3.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkningar till 19 a § i lagförslag 3 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 27 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänt
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.