

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet och om änd- ring av 25 b och 48 § i upphovsrättslagen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 juni 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet och om ändring av 25 b och 48 § i upphovsrättslagen (RP 87/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docent Riitta Ollila
- forskardoktor, vicehäradshövding Päivi Tiilikka
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om televisions- och radioverksamhet och i upphovsrättslagen. Genom förslaget genomförs EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster, men det innehåller också en del bestämmelser som ansetts nationellt viktiga. Bestämmelserna om televisions- och radioverksamhet utsträcks till att även gälla beställ-tv som förmedlas via datanät. I propositionen ingår också bestämmelser om bl.a. placering av reklamavbrott och produktplacering. Att driva en sak eller en idé ska enligt förslaget betraktas som reklam. Dessutom ges statsrådet möjlighet att förlänga giltighetstiden för vissa programkoncessioner till utgången av 2016. I upphovsrättslagen föreslås nya bestämmelser om korta nyhetsutdrag.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i början av 2010.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur inkluderingen av politisk reklam i reklam och koncessionsplikten för televisionsverksamhet förhåller sig till yttrandefriheten i 12 § i grundlagen. Dessutom gör regeringen en bedömning av bestämmelserna om tillståndsplikt utifrån ett näringsfrihetsperspektiv. Bestämmelserna om korta nyhetsutdrag speglas mot grundlagens 15 § om egendomsskydd. Regeringen menar att förslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men ser det dock som önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bestämmelserna om reklam

Bedömningsprinciperna. I lagförslag 1 sätter 4 kap. på många ställen begränsningar för kommersiella meddelanden i televisions- och radioverksamhet. Begränsningarna är betydelsefulla med tanke på yttrandefriheten i 12 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att skyddet för yttrandefrihet i princip även täcker in reklam och marknadsföring. Men dessa kan begränsas i större omfattning än vad som egentligen är möjligt inom yttrandefrihetens innehållsliga kärnområde. Å andra sidan bör också regleringen av reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet (se GrUU 54/2006 rd, s. 2/I, och där nämnda utlåtanden).

Konstitutionellt sett motsvarar de föreslagna bestämmelserna om marknadsföring av vissa produkter, om placeringen och den tidsmässiga begränsningen av reklam och om sponsring bestämmelserna i lagen om televisions- och radioverksamhet som stiftades med utskottets medverkan (GrUU 19/1998 rd). Till den del de gäller renodlade kommersiella meddelanden utgör bestämmelserna inget problem i grundlagshänseende. Detsamma gäller de bestämmelser om produktplacering som regeringen föreslår i syfte att genomföra direktivet om audiovisuella medietjänster.

Lagförslaget utgår från att även reklam av politisk eller annan ideell karaktär i princip ska jämföras med kommersiell reklam. Det kravet ställer inte direktivet om audiovisuella medietjänster. Enligt definitionen i 2 § 14 punkten täcker reklam också in varje form av meddelande, annons eller annat budskap som i regel sänds mot betalning eller annan ersättning i syfte att främja annonsörens sak eller idé eller göra honom eller henne mera känd. Kommersiellt meddelande åter definieras i punkt 16 bl.a. som reklam och annat främjande av en fysisk eller juridisk persons anseende. I den föreslagna 31 § fö-

reskrivs det hur reklam begränsningarna tillämpas på ideell reklam.

Yttrandefriheten brukar till sitt innersta väsen framför allt ses som en grundläggande politisk rättighet. Därmed åtnjuter även reklam av samhällelig eller ideell karaktär ett starkare, i yttrandefrihetsbestämmelsen förankrat skydd än kommersiell reklam (beträffande tillämpning av artikel 10 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna se även Europadomstolens dom av den 28 juni 2001 i målet VgT Verein Gegen Tierfabriken mot Schweiz, punkterna 66, 70—71 och 75). Utskottet ansåg i sitt tidigare nämnda utlåtande att det åtminstone inte utan trängande behov är förenligt med yttrandefrihetsbestämmelsen att utsträcka begränsningarna gällande reklam från annonsering som bör avses vara kommersiellt även till meddelanden som bör betraktas som samhällliga eller ideella. Utskottet ansåg i det sammanhanget att denna definitionsbestämmelse behövde strykas för att lagen skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 19/1998 rd, s. 5).

Utskottet menar att 12 § 1 mom. i grundlagen i sig inte ställer några hinder för att sätta begränsningar för reklamplacering eller annat därmed jämförbart när det gäller reklam som kan karaktäriseras som samhällelig eller ideell, förutsatt att begränsningarna är befogade för att värna de grundläggande rättigheterna eller av annat trängande skäl. I bedömningen av om regleringen är nödvändig eller inte måste allt strängare krav ställas ju djupare regleringen tränger in i reklamens innehåll.

Begränsningar för ideell reklam. Den föreslagna 31 § anger vilka begränsningar gällande reklam som är tillämpliga på ideell reklam. Enligt 1 mom. tillämpas förbudet mot enstaka reklaminslag (22 § 4 mom.), begränsningarna för att avbryta audiovisuella program (23 § 1 och 2 mom.), tidsbegränsningarna för televisionsreklam (29 §) och markeringsskyldigheten och tidsbegränsningarna för radioreklam (30 §) inte på ideell reklam. Däremot ska kravet att placera

televisionsreklam mellan programmen eller så att den inte kränker programmets enhetlighet och värde (22 § 2 mom.) och förbudet att avbryta televisionssändningar av religiösa program med reklam (23 § 3 mom.) även tillämpas på ideell reklam. Dessa begränsningar för reklamplacering är med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara även i fråga om samhällelig och ideell reklam. De föreslagna begränsningarna kan anses vara obetydliga och utgör inget problem med avseende på proportionalitetskravet.

Reklam vars syfte är att föra fram en sak eller en idé men som är skadliga för barns utveckling ska enligt hänvisningsbestämmelsen i det föreslagna 31 § 2 mom. sändas på en tid då barn i allmänhet inte tittar på program. Bestämmelsen gäller tidpunkten för när reklam med ett visst innehåll får visas. Den begränsar alltså inte direkt innehållet i ideell reklam. Regleringen kan enligt utskottets mening anses acceptabel, särskilt om man ser till 12 § 1 mom. i grundlagen som säger att bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag. Men i och med att begränsningen gäller samhällelig alternativt ideell reklam måste tolkningen och tillämpningen vara snäv. På så vis bereder begränsningen inga konstitutionella problem.

Enligt 21 § 2 mom. i förslaget får personer som regelbundet förekommer i nyhets- och aktualitetsprogram inte användas i kommersiella meddelanden vare sig i bild eller ljud. Denna bestämmelse finns inte upptagen i 31 § bland de bestämmelser som inte tillämpas på ideell reklam. Om en sådan begränsning gällande reklam innehåll tillämpades på samhällelig eller ideell reklam, skulle det innebära ett stort ingrepp i yttrandefriheten enligt 12 § 1 mom. i grundlagen. Om lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste den föreslagna 31 § ändras så att 21 § 2 mom. inte gäller ideell reklam.

Enligt hänvisningsbestämmelsen i det föreslagna 21 § 3 mom. föreskrivs det om marknadsföring som strider mot god sed i 2 kap. 2 § i konsumentskyddslagen. Syftet är att övergå till en

allmän reglering där alla bestämmelser om de etiska principerna för marknadsföring finns samlade i konsumentskyddslagen. Konsumentskyddslagen gäller utbud, försäljning och annan marknadsföring av konsumtionsnyttigheter från näringsidkare till konsumenter och tillämpas följaktligen inte på den ideella reklam som avses i lagförslaget. Ideell reklam ingår enligt det föreslagna 35 § 2 mom. inte i konsumentombudsmannens tillsynsbehörighet (jfr GrUU 19/1998 rd, s. 5). Den i sig generella tillsynsmakt som det föreslagna 35 § 1 mom. ger Kommunikationsverket sträcker sig inte till innehållet i ideell reklam utom i fråga om tidpunkten när reklam som är skadligt för barns utveckling inte får visas. Förutsatt att den föreslagna 31 § ändras på det sätt utskottet föreslagit, utgör bestämmelsen inte något problem med tanke på grundlagens yttrandefrihetsbestämmelse.

Undantagsbestämmelsens räckvidd. Utskottet noterar att i 31 § gäller begränsningen av tillämpningsområdet endast reklam vars syfte är att föra fram en sak eller en idé. Därmed förefaller det som om paragrafen inte gäller sådan reklam i syfte att göra annonsören mera känd eller främja en persons anseende som nämns i definitionsbestämmelserna i 2 §, inte ens när det handlar om offentliga annonser som kan betecknas som samhälleliga. Därmed förefaller det som om merparten av den politiska reklamen skulle omfattas av de allmänna reglerna för kommersiella meddelanden. Undantagsbestämmelsen måste enligt utskottets mening absolut få en breddad räckvidd så att den omfattar all reklam som kan kategoriseras som samhällelig eller ideell. Ändringen i 31 § behövs för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Kommunikationsutskottet kunde gärna också diskutera en ändring av paragrafrubriken för att den bättre ska motsvara paragrafens innehåll.

Tydligare bestämmelser. Bestämmelserna om ideell reklam är på det hela taget ogenomskinliga. Reklam av samhällelig eller ideell karaktär måste av konstitutionella skäl avskiljas tydligare från andra kommersiella reklamer och medde-

landen i definitionsbestämmelserna. Det vore bättre att i 31 § uttömmande ange de begränsningar som gäller för ideell reklam i stället för att ha de föreslagna hänvisningsbestämmelserna som sätter gränser för räckvidden.

Förlängning av programkoncessioner

Av skäl som hänger samman med den sändningstekniska utvecklingen eller en ändamålsenlig användning av frekvenser kan koncessionsmyndigheten med stöd av 12 a § i lagförslag 1 förlänga giltighetstiden för vissa koncessioner längst till utgången av 2016.

Grundlagsutskottet har ansett ett koncessions-system likt det föreslagna i princip vara ett problem med tanke på förbudet att hindra yttrandefriheten i förväg. Men utskottet har i många sammanhang anfört som sin åsikt att den knappa tillgången på frekvenser är ett sådant motiv för en begränsning som gör det acceptabelt att ha kvar koncessionssystemet med hänsyn till såväl yttrandefriheten (GrUU 61/2002 rd, s. 2, GrUU 8/2002 rd, s. 2, GrUU 19/1998 rd, s 2—3) som näringsfriheten (GrUU 61/2002 rd, s. 3). Koncessionsystemet kan fortsatt motiveras med den knappa tillgången på koncessioner, menar utskottet. Men observeras bör att behovet av ett system som det vi har i dag sannolikt kommer att minska radikalt, särskilt när nya distributionsvägar utvecklas. Då måste man också ompröva de konstitutionella grunderna för hur stramt koncessionsystemet ska vara (GrUU 8/2002 rd, s. 2—3, GrUU 19/1998 rd, s. 3).

Förlängningen av programkoncessionerna är inget konstitutionellt problem för de nuvarande koncessionsinnehavarna. Men som bestämmelsen är formulerad ger den koncessionsmyndigheten ett visst utrymme för fri bedömning när den förlänger koncessioner. Det är angeläget att förlängningen beviljas på lika grunder för alla koncessionsinnehavare, understryker utskottet.

För eventuella nya aktörer innebär förlängningen att de inte kan ansöka om dessa koncessioner när koncessionstiden löper ut. Men i och med att man samtidigt förklarar flera nya programkoncessioner lediga plus att arrangemanget är av engångskaraktär och den förlängda konces-

sionsperioden är kort med tanke på branschen blir problemet mindre akut. Dessutom bör man komma ihåg att eventuella nya aktörer kan ha berättigade förväntningar att bli tilldelade koncessioner efter att de nuvarande koncessionerna löpt ut. Bestämmelserna om förlängning av programkoncession påverkar inte lagstiftningsordningen.

Annat

De föreslagna nya bestämmelserna i upphovsrättslagen ger sändarföretag rätt att i nyhetssändningar ersättningsfritt visa korta utdrag ur evenemang av stort allmänt intresse som ett annat sändarföretag sänder med ensamrätt. Förslaget är konstitutionellt sett såtillvida relevant att de ekonomiska rättigheter som ingår i upphovsrätten omfattas av egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen (GrUU 28/2004 rd, s. 4). Men för rättsinnehavaren har bestämmelsen just ingen betydelse alls, eftersom det bara handlar om korta utdrag i nyhetssändningar som inte får representeras efter att ha förlorat sitt nyhetsvärde. Dessutom ska programkällan i regel uppges. Där emot har bestämmelsen en mycket stor betydelse för allmänhetens rätt till information, en rätt som ingår i yttrandefriheten. Begränsningen fyller alltså proportionalitetskravet och är även tillräckligt noga avgränsad.

I lagförslag 1 är 3 § 3 mom. om att lagen inte tillämpas på tillhandahållande av audiovisuella innehållstjänster och utövande av radioverksamhet i landskapet Åland onödigt och bör följaktligen strykas. Utifrån 18 § 20 punkten i självstyrelselagen för Åland är det givet att landskapet har lagstiftningsbefogenhet i denna fråga (jfr GrUU 28/2000 rd, s. 4).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 31 § beaktas på behörligt sätt.

Helsingfors den 24 februari 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölle /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.