

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2010 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

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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och kulturutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 3/2010 rd och KuUU 9/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- biträdande direktör Merja Saari, Kommunikationsverket
- jurist Miina Ojajarvi, Konsumentverket

- juridisk chef Katri Olmo, Rundradion
- biträdande direktör Petra Wikström Van Eemeren, MTV Media
- Project Director Janne Holopainen, PlusTV
- direktör Marcus Wiklund, SanomaEntertainment Oy
- expert Veijo Turunen, Finlands Näringsliv
- jurist Mikko Hoikka, Mediernas Centralförbund
- juridisk chef Marko Lahtinen, FiCom
- nämndens sekreterare Nina Porra, Opinionsnämnden för massmedier.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- barnombudsman Maria Kaisa Aula, Barnombudsmannens byrå
- Konkurrensverket
- Annonsörernas Förbund
- De Synskadades Centralförbund
- Gramex ry
- Finlands Idrott.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om televisions- och radioverksamhet och upphovsrättslagen ändras.

Regleringen av televisions- och radioverksamheten utsträcks till att delvis även omfatta

beställ-tv som förmedlas via datanät. Den nya regleringen gäller främst kommersiella meddelanden och främjande av europeiska produktioner. Placeringen av avbrotten för reklam i tv-programmen blir friare, men deras andel av

sändningstiden förblir oförändrad. Produktplacering mot ersättning tillåts i vissa typer av program. Utövare av televisionsverksamhet ska få rätt att i nyhetsinslag sända korta utdrag från evenemang av stort allmänt intresse som en annan utövare av sändningsverksamhet har exklusiva rättigheter till. Genom förslaget genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om audiovisuella medietjänster.

Regeringen förslår också att statsrådet ska ha möjlighet att förlänga giltighetstiden för vissa programkoncessioner för televisionsverksamhet fram till utgången av 2016. Arrangemanget möjliggörs en totalöversyn av koncessionerna 2016.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om audiovisuella medietjänster (2007/65/EG, nedan kallat AV-direktivet). Direktivet är ett så kallat minimidirektiv och därmed tillåts medlemsstaterna tillämpa en mer detaljerad lagstiftning. Regeringen föreslår att direktivet ska genomföras i stort sett som sådant. Utskottet har i behandlingen av propositionen särskilt tagit fasta på i vilken mån produktplacering är godtagbar och i sin bedömning utgått dels från barnens rättigheter och skyddet av barn, dels från den redaktionella integriteten. Utskottet har också diskuterat definitionen på korta nyhetsutdrag och uppgivandet av källan till dem.

Produktplacering. Den föreslagna regleringen av produktplacering är i och för sig bra, menar utskottet. Syftet med den är att möjliggöra nya sätt att finansiera program och på så vis göra det enklare att producera allsidiga program av hög kvalitet. I en del program förekommer det redan nu produktionssamarbete där man kommit överens om vilka produkter som ska synas i programmet. De föreslagna bestämmelserna, som tillåter produktplacering mot ersättning i vissa typer av program, tydliggör enligt utskottet den nuvarande ogenomskinliga praxisen och gör de fin-

ländska aktörerna mer jämlika med sina internationella konkurrenter.

Utskottet är väl medvetet om att produktplacering lätt blir smygreklam när det är fråga om barn. Enligt kulturutskottets utlåtande (KuUU 9/2009 rd) har särskilt barn under 8 år men också många förskolebarn svårt att identifiera t.o.m. normal reklam och skilja den från programinnehållet. Det är först i ungefär 12-årsåldern som barn utvecklat förmågan att förhålla sig kritiska till det sug reklamen vill skapa och till marknadsförarnas intentioner, förutsatt att de fått hjälp med att lära sig göra denna bedömning. När det gäller små barn kan man inte enbart förlita sig på att medieläskunnigheten ökar bland barn, påpekar kulturutskottet. Kommunikationsutskottet delar kulturutskottets oro och menar att det föreslagna totalförbudet med produktplacering i barnprogram (28 §) är nödvändigt.

Kulturutskottet föreslår att man funderar på om produktplacering tydligt kunde förbjudas i program som visas under den tid småskolebarn tittar på tv. Förbudet bör om inte annat gälla produkter avsedda för barn. Men i en utredning till kommunikationsutskottet poängteras det att de föreslagna bestämmelserna om produktplacering kommer att tillämpas både på tablålagd tv och på beställ-tv. Produktplacering kan inte förbjudas i program som visas under den tid barn ser på tv, eftersom de som valt beställ-tv själva avgör när de tittar på tv. Dessutom har det föreslagits att förbudet ska gälla mat- och inredningsprogram och andra temaprogram som sänds eller repriseras i synnerhet under helger

och på dagtid och som har stor ekonomisk betydelse för tv-bolagen. Förbudet skulle göra det svårare för finländska aktörer att konkurrera med det utländska utbudet. Därför kan kommunikationsutskottet inte ställa sig bakom kulturutskottets förslag. När det gäller produktplacering vill utskottet understryka vikten av att det finns gemensamma uppförandekoder och att kritiken från tittarna beaktas.

I likhet med kulturutskottet anser kommunikationsutskottet det angeläget att det i enlighet med artikel 3e.2 i AV-direktivet tas fram uppförandekoder för att förhindra olämpliga kommersiella meddelanden i barnprogram och att regeringen infriar sitt löfte att hålla ett öga på hur läget utvecklas i fråga om reklam av detta slag. Också den pågående översynen av lagen om granskning av bildprogram är enligt utskottet ytterst viktig. Under arbetets lopp bör man kunna göra en bred undersökning av och harmonisera tjänsteproducenternas ansvar och skyldigheter och de tekniska lösningarna (spärr- och identifieringsförfaranden) för att skydda barn mot skadligt material, oavsett den tekniska sändningsmetoden (television, radio, Internet, mobila lösningar).

I och med att det blir tillåtet att placera produkter mot ersättning i vissa programtyper kommer de kommersiella elementen att bli vanligare i program. Därför är det ännu viktigare än tidigare att vara medveten om var gränsen mellan redaktionellt material och kommersiell reklam går. Utskottet har fått ta emot bekymrade kommentarer om att smygreklam kommer att öka när det är oklart var gränsen till tillåten produktplacering går. Dessutom förmodar man att gränsen mellan reklam och redaktionellt material kommer att suddas ut och den för yttrandefriheten så viktiga journalistiska integriteten hotas när nya kommersiella element kan påverka programinnehållet. Utskottet hänvisar till den föreslagna 28 b § om att produktplaceringen bl.a. inte får påverka programinnehållet och betonar paragrafmotivens markering att produktplacering är tillåten endast om den på ett naturligt sätt passar in i programmets redaktionella innehåll och visandet av produkten grundar sig på ett genuint redaktio-

nell behov. Utskottet vill också lyfta fram skyldigheten enligt 28 b § 2 mom. att informera om produktplacering.

Korta nyhetsutdrag. Regeringen föreslår i 48 § i upphovsrättslagen ett nytt moment om sändarföretags signalrätt. Enligt förslaget begränsas ett sändarföretags rätt att förfoga över sin signal så att ett annat sändarföretag, på vissa i bestämmelsen nämnda villkor som är förenliga med direktivet, får använda utdrag (från signalen) i nyhets-sändningar när det gäller evenemang av stort allmänt intresse. Det blir alltså tillåtet att använda utdrag i allmänna nyhetsprogram, dit också idrottsnyheter räknas. Utskottet vill understryka att sådana utdrag som avses här inte får användas i nyhetssändningar förrän evenemanget har avslutats. De får inte heller användas för att skapa nya affärsmodeller på beställning som bygger på korta utdrag.

Utskottet instämmer med kulturutskottet att det är angeläget att televisionsbolagen har gemensamma uppförandekoder när praxis kring korta nyhetsutdrag läggs fast. Utdragens längd bör stå i relation till deras nyhetsvärde och uppfylla nyhetsförmedlingens syfte. Utskottet vill också uppmärksamma skyldigheten att uppge källan, för enligt expertyttrande kan det inte vara omöjligt att uppge källan när man med modern teknik tar utdrag från ett annat sändarföretags signal utom t.ex. i det fall att det uppstått ett kortvarigt tekniskt problem.

Frågan om användning av korta nyhetsutdrag hänger också samman med definitionen av idrottsevenemang som det förmedlas nyheter om. Från sakkunnighåll har det föreslagits att när det gäller serier inom sporten ska hela serien betraktas som ett idrottsevenemang och rätten att använda nyhetsutdrag då gälla dagvis under ett enda långt evenemang. Men enligt vad utskottet erfarit är det helt entydigt att syftet med direktivet och det anknytande förslaget till regler för idrottsutdrag är att sörja för att publiken får information uttryckligen om serietävlingar där televiseringen sker med exklusiva rättigheter. I serietävlingar utgör varje match ett sådant evenemang som avses i bestämmelsen.

Kontroll och tillsyn. Det är viktigt, menar utskottet, att kommunikationsministeriet och tillsynsmyndigheterna inom branschen ger akt på i vilken riktning de för styrningen av verksamheten viktiga uppförandekoderna utvecklar sig och särskilt om det uppstår problem till följd av produktplaceringen när det gäller skyddet av barn och unga och den redaktionella integriteten. Kommunikationsverket måste förses med de resurser som behövs för de i lagen föreslagna tillsynsuppgifterna. En sammanhållen tillsyn kräver att medborgarna ger direkt respons till både branschaktörerna och tillsynsmyndigheterna, menar utskottet. Medborgarna måste erbjudas enkla, fungerande kanaler till tillsynsmyndigheterna som de kan använda för att påtala problem och missförhållanden.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

2 §. Definitioner. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande och de föreslagna ändringarna under 31 § föreslår utskottet att orden "hans sak eller idé" stryks i punkt 14 och orden "annonsör som bedriver ekonomisk verksamhet" läggs till i punkt 14 och 16 för att tydliggöra att definitionerna inte avser ideell eller samhällelig reklam enligt 31 §.

3 §. Tillämpningsområde. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår kommunikationsutskottet att 3 mom. stryks eftersom det är obehövligt. Utifrån 18 § 20 punkten i självstyrelselagen för Åland är det givet att landskapet har lagstiftningsbefogenhet i frågor som gäller den här lagen och därför behövs det inget särskilt omnämnande här.

12 a §. Förlängning av programkoncession. Som bestämmelsen är formulerad ger den koncessionsmyndigheten ett visst utrymme för fri bedömning när den förlänger koncessioner enligt bestämmelsen. Den föreslagna förlängningen är ett engångsarrangemang och bestämmelsen gäller bara till den 31 december 2010. Med

hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet poängterar kommunikationsutskottet att förlängningen måste beviljas på grunder som är lika för alla koncessionshavare. Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. med detta innehåll.

31 §. Ideell reklam. Med utgångspunkt i grundlagsutskottets utlåtande föreslår kommunikationsutskottet att paragrafens tillämpningsområde ändras så att paragrafen utöver reklam vars syfte är att föra fram en sak eller en idé också ska gälla att göra en annonsör mer känd eller främja en persons anseende genom offentlig annonsering som kan betecknas som samhällelig. Med den formuleringen omfattar bestämmelsen även politisk reklam. Tanken bakom utskottets ändringsförslag är att bestämmelsen ska täcka in all slags reklam som kan betecknas som ideell eller samhällelig. Utskottet föreslår att paragrafrubriken ändras i enlighet med detta.

Den reklam som avses i bestämmelsen berörs inte av de allmänna reglerna för kommersiell reklam. För att tydliggöra reglerna föreslår utskottet att alla de i propositionen nämnda begränsningarna för ideell och samhällelig reklam skrivs ut i bestämmelsen. Som en följdändring föreslår utskottet att 1 och 2 mom. sammanslås.

35 §. Tillsynsmyndigheter. I 2 mom. föreslås det att konsumentombudsmannen ska ha parallell tillsynsrätt med Kommunikationsverket när det gäller anmälningar enligt det föreslagna 19 § 1 mom. om kommande program. Enligt information till utskottet är det tänkt att man i samband med reformen av lagen om granskning av bildprogram ska koncentrera bestämmelserna om skydd av barn och övervakningen av dem till den lagen. Arbetet på översynen har avancerat bra. Därför föreslår utskottet att den nya tillsynsuppgift som ges konsumentombudsmannen i 2 mom. stryks.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande framställt vissa konstitutionella anmärkningar mot 31 § i lagförslag 1. Kommunikationsutskottet har därför ändrat den paragrafen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslag 1 med ändringar
(Utskottets ändringsförslag).*

*godkänner lagförslag 2 utan ändringar
och*

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om televisions- och radioverksamhet av den 9 oktober 1998 (744/1998) 1 §,
ändras 2—6 §, 13, 16 och 19 §, 4 kap. samt 35 och 38 §, av dem 3 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 394/2003 och i lag 1068/2007, 4 § sådan den lyder i nämnda lag 394/2003 och i lag 1251/2006, 6 § sådan den lyder i nämnda lag 394/2003, 13 § sådan den lyder i lag 1190/2005, 16 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 394/2003, 19 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 778/2000 och 35 § sådan den lyder i lag 1539/2001, samt

fogas till lagen temporärt en ny 12 a § som följer:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med
(1—13 punkten som i RP)

14) reklam varje form av meddelande, annons eller annat budskap, som inte utgör sponsring eller produktplacering, som i regel sänds mot betalning eller annan ersättning i syfte att främja annonsörens försäljning av nyttigheter (*utesl.*) eller göra *en annonsör som bedriver ekonomisk verksamhet* mera känd,

(15 punkten som i RP)

16) kommersiellt meddelande reklam, teleköpsändning, sponsring, produktplacering eller annan marknadsföring av varor eller tjänster eller främjande av *anseendet hos* en fysisk eller juridisk person som *bedriver ekonomisk verksamhet*.

3 §

Tillämpningsområde

(1 och 2 mom. som i RP)
(3 mom. *utesl.*)

4—6 §
(Som i RP)

12 a §

Förlängning av programkoncession

(1 mom. som i RP)
Lika villkor ska gälla för koncessionshavarna när fortsatta tillstånd beviljas enligt 1 mom..
(Nytt)

13, 16 och 19 §
(Som i RP)

4 kap.

Kommersiella meddelanden

21—30 §
(Som i RP)

31 §

Ideell och samhällelig reklam

Reklam vars syfte är att föra fram en sak eller idé eller i anknytning därtill göra annonsören mera känd eller främja en persons anseende (ideell och samhällelig reklam) ska åtskiljas från de audiovisuella programmen genom en ljud- eller bildsymbol eller genom att skärmbilden delas. Ideell och samhällelig reklam ska placeras mellan de audiovisuella programmen eller självständiga delar av ett program. Den får också placeras inne i audiovisuella program, om det inte kränker programmets enhetlighet och värde och upphovsrättshavarnas rättigheter. Televisionssändningar av religiösa evenemang får inte avbrytas av ideell eller samhällelig reklam. Bestämmelserna i 19 § 1 mom. gäller i tillämpliga delar ideell och samhällelig reklam.

(2 mom. utesl.)

32 och 33 §
(Som i RP)

35 §

Tillsynsmyndigheter

(1 mom. som i RP)

Konsumentombudsmannen övervakar att 25 § iakttas. Konsumentombudsmannen kan med stöd av konsumentskyddslagen ingripa när det gäller kommersiella meddelanden som avses i denna lag, om innehållet i sändningarna är sådan marknadsföring som är olämplig för konsumenterna. (Utesl.) Konsumentombudsmannen kan inte ingripa när det gäller sådana reklam som avses i 31 §.

(3 mom. som i RP)

38 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 12 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd
Lauri Kähkönen /sd
Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf

Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Tero Rönni /sd
Pertti Salovaara /cent
Janne Seurujärvi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Outi Mäkelä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

Propositionen (RP 87/2009 rd) hänger samman med EU-kommissionens förslag till ändring av "Television utan gränser"-direktivet och den nationella tillämpningen av det. Direktivet är ett så kallat minimidirektiv som medger att medlemsstaterna tillämpar mer detaljerade regler. Direktivet förbjuder smygreklam men tillåter produktplacering. Däremot saknar direktivet bestämmelser om metoder som gör det möjligt att på ett trovärdigt sätt skilja åt dessa två. Regeringen har gjort ansatser att skapa en ram för reklam och produktplacering men att skilja dem åt i praktiken är som att skriva i vatten.

Lagen tillåter produktplacering i filmer, tv-filmer, serier, idrottsprogram och lätta underhållningsprogram, alltså även i bl.a. aktualitetsmagasin, och gäller kommersiella kanaler. Också rekvisita och överräckta vinster handlar om produktplacering, om de har ett betydande värde. I motsatt fall är det inte fråga om produktplacering. Begreppenas oklara innebörd framgår med all tydlighet av propositionens definition att "jämförelsevärdet i fråga om rekvisita och vinster ska vara produktionskostnaderna för programmet och allmän praxis i branschen, liksom hur framträdande de enskilda föremålen eller vinsterna är i programmet."

Enligt lagen kan rekvisita och vinster utan betydande värde även placeras i barnprogram och nyhets- och aktualitetssändningar. Men i praktiken är det svårt att avgöra vad som är produktplacering och vad som är rekvisita. Det urholkar totalförbudet mot produktplacering i barnprogram. Kulturutskottet föreslår i sitt utlåtande att produktplacering förbjuds i program som visas under den tid småskolebarn tittar på tv. Men i praktiken är detta svårt, om inte rentav omöjligt. Exempelvis lätt underhållning, sport och en lång rad program som premiärvisats på kvällen representeras på tider då barn vanligen ser på tv. Det gör att barn utsätts för reklam som de på grund av sin ålder inte kan identifiera och skilja från programinnehållet.

Utfrågade experter har uttalat farhågan att gränsen mellan reklam och redaktionellt material suddas ut. Bedömare tror att detta leder till att förutsättningarna för mediernas självreglering försämrats och i värsta fall försvinner helt med tiden på denna punkt. Oroliga röster varnar för att den journalistiska integriteten rubbas om produktplacering tillåts. Den föreslagna lagen tillåter nämligen att de kommersiella elementen blir fler inom programen. Risken är stor att det också går att köpa vinklingar med pengar.

Till råga på allt har Kommunikationsverket, som ska övervaka lagstiftningen, konstaterat att övervakningen kan bli mycket problematisk om produktplacering kopplas ihop med ersättning i definitionen. Ersättningskriteriet kan uppfyllas på en lång rad olika sätt och genom avtal av de mest varierande slag. I tillsynspraktiken kommer det att vara allt annat än lätt och ofta komplett omöjligt att finna tillräckliga bevis på att ersättning betalats för att få placera en produkt i ett program.

Vi anser att behovet att skydda barn mot reklam som de på grund av sin ålder inte klarar av att identifiera som reklam måste beaktas i mycket högre utsträckning än vad regeringen gjort. Ett ja till produktplacering kan även påverka den journalistiska integriteten. I Storbritannien t.ex. har regeringen meddelat att den inte kommer att tillåta produktplacering mot ersättning på det sätt som avses i direktivet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 2 enligt kommunikationsutskottets betänkande och

att riksdagen godkänner lagförslag 1 med ändringar (Reservationens ändringsförslag).

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om televisions- och radioverksamhet av den 9 oktober 1998 (744/1998) 1 §,
ändras 2—6 §, 13, 16 och 19 §, 4 kap. samt 35 och 38 §, av dem 3 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 394/2003 och i lag 1068/2007, 4 § sådan den lyder i nämnda lag 394/2003 och i lag 1251/2006, 6 § sådan den lyder i nämnda lag 394/2003, 13 § sådan den lyder i lag 1190/2005, 16 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 394/2003, 19 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 778/2000 och 35 § sådan den lyder i lag 1539/2001, samt
fogas till lagen temporärt en ny 12 a § som följer:

2—6, 12 a, 13, 16 och 19 §
(Som i KoUB)

4 kap.

Kommersiella meddelanden

21—27 §
(Som i KoUB)

28 §

Produktplacering

(1 mom. som i KoUB)
(2 och 3 mom. *utesl.*)

28 a §

Rekvisita och produktvinster

(1 mom. som i KoUB)
(2 mom. *utesl.*)

28 b §
(*Utesl.*)

29—33, 35 och 38 §
(Som i KoUB)

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i KoUB)

Helsingfors den 12 mars 2010

Saara Karhu /sd
Lauri Kähkönen /sd
Marko Asell /sd

Tero Rönni /sd
Pentti Oinonen /saf