

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2012 rd

Kommunikationspolitiskt program för elektroniska medier: Statsrådets redogörelse till riksdagen 2012

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 oktober 2012 statsrådets redogörelse till riksdagen 2012 Kommunikationspolitiskt program för elektroniska medier (SRR 4/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marret Suomi, kommunikationsministeriet
- kulturråd Leena Laaksonen, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Leo Pekkala, Centralen för mediefostran och bildprogram
- undervisningsråd Pirjo Sinko, Utbildningsstyrelsen
- expert Veijo Turunen, Finlands Näringsliv rf
- direktör, juridiska ärenden Satu Kangas, Mediernas Centralförbund rf
- ombudsman Kirsi Niittyinperä, AV-tuottajien tekijänoikeusyhdistys Tuotos ry
- intressechef Tuomas Talonpoika, Gramex

- verkställande direktör Pekka Rislakki, Kopio ry
- projektledare Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty
- biträdande direktör Petra Wikström, MTV MEDIA
- jurist Kalle Hynönen, Nelonen Media
- ordförande Aleksi Bardy, Centralförbundet för Finlands filmproducenter ry
- ombudsman Sari Väänänen, Centralförbundet för Finlands filmproducenter
- intressechef Riikka Railimo, Teosto ry
- juridisk chef Mika Enäjärvi, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- verkställande direktör Lauri Kivinen, Rundradion Ab.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- barnombudsmannen
- DNA Ab
- Digi TV Plus Oy
- Elisa Communications Abp
- Musiikkituottajat - IFPI Finland ry
- Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat SATU ry
- TeliaSonera

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Redogörelsens kommunikationspolitiska program för elektroniska medier är enligt utskottet aktuellt och angeläget när man tänker på vilka möjligheter och vilken press den tekniska utvecklingen innebär för de elektroniska medierna och deras utveckling och förnyelse. Lägesbedömningarna i programmet är ytterst viktiga med hänsyn till att tekniken utvecklas i hisnande fart. Utskottet välkomnar de grundläggande riktlinjerna i redogörelsen: att värna om tittare och lyssnare och garantera ett innehållsutbud av hög klass. Det är också utmärkt att kommunikationsministeriet satt igång med att samla lagstiftningen om elektronisk kommunikation och informationssamhällstjänster i en informations-samhällsbalk.

Redogörelsen är mycket tekniktung, menar utskottet. Ändå innehåller regeringsprogrammet utfästelsen att stödja skapandet av innehåll i konst och kultur och en effektiv spridning av detta innehåll. Dessutom vill regeringen stödja kulturell företagsamhet och tillkomsten av arbetstillfällen inom kreativa branscher samt främja kulturexport och kunnande inom marknadsföring av kreativa branscher. Samma aspekter kunde ha getts stor synlighet också i redogörelsen.

Redogörelsen är mycket fåordig när det gäller barns och ungas behov som konsumenter av elektroniska medier. Oavsett förändringarna i det teknologiska landskapet måste barnens rättigheter och barnskyddsaspekterna lyftas fram och tillgodoses, understryker utskottet.

Utskottet har utgått från sitt eget ansvarsområde och tittat på frågor som gäller hur produktionen och utbudet av inhemska innehåll ska främjas, upphovsrättstemat och hur det står till med mediefostran i dag och vilka utvecklingsbehoven är på den punkten.

Att främja inhemska innehållsproduktion

Direktivet om audiovisuella medietjänster lägger fast att minst 10 procent av tv-bolagens pro-

gram ska bestå av program skapade av europeiska, oberoende produktionsbolag. Enligt 17 § i vår egen lag om televisions- och radioverksamhet (744/1998) är andelen för europeiska program skapade av oberoende produktionsbolag i dagsläget 15 procent. Endast i ett fåtal undantagsfall har koncessionsvillkoren stipulerat att det ska visas finsk- eller svenskspråkiga program.

Redogörelsens linjeval är att andelen för oberoende producenters program ska höjas till 19 procent av sändningstiden eller budgeten för programutbud. Genom ändringen vill man försäkra sig om att antalet oberoende producenters premiärsända program på finska eller svenska är minst lika stort som 2012. Utskottet stöder redogörelsens strategi.

Enligt redogörelsen ska också på särskilt specificerade kanaler som betjänar allmänintressen ställas krav som bidrar till att bevara det nuvarande högklassiga innehållsutbudet. Kanalerna som betjänar allmänintresset ska bl.a. tillhandahålla finsk- eller svenskspråkiga program, nyheter och aktualitetsprogram, inhemska dramaprogram och dokumentärer. De här programmen ska i princip kunna tas emot av alla i Finland. Dessutom förutsätts det att programmen i de kanaler som betjänar allmänintresset ska vara försedda med ljud- och textningstjänster.

Utskottet konstaterar att ett av de primära målen för kommunikationspolitiken på det elektroniska medieområdet bör vara att säkerställa en varierad, inhemsk innehållsproduktion i såväl kvantitativt som kvalitativt avseende. Det finns ingen livskraftig och allsidig inhemsk kultur om man inte skapar och producerar inhemska innehåll som alla har tillgång till. Tv-kanalerna hör till de största forumen som förevisar audiovisuella innehåll som producerats på de inhemska språken. Detta gäller både inhemska filmer och tv-dramaserier som ger höga tittarsiffror. Inhemska långa spelfilmer sända på tv-kanaler samlar stora tittarskaror även efter att de visats på bio.

I och med att finansieringsreformen ger Rundradion Ab (nedan Rundradion) större eko-

nomiskt svängrum är det ytterst viktigt att mer pengar avsätts för inköp av inhemska innehåll och program, menar utskottet. Nästan en tredjedel (27 %) av de inhemska program som Rundradions tv-kanaler premiärsände 2011 rapporteras ha varit sådana som skapats av utomstående inhemska produktionsbolag. Rundradions förvaltningsråd beslutade i april i år att bolaget fram till 2015 ska öka beloppet för köp av program och tjänster av inhemska produktionsbolag med 30 procent från årets nivå. Det skulle då handla om köp på 21–24 miljoner euro. Men också därefter gäller det att fortlöpande öka inköpen av inhemska program.

Det ligger i de inhemska oberoende producenternas intresse att även de kommersiella tv-bolagen står sig. På de kommersiella kanalerna varierade i fjol antalet sändningstimmar för program beställda av inhemska oberoende producenter respektive deras procentuella andel av europeisk oberoende produktion mellan 20 och 83 procent.

Utskottet omfattar tanken i redogörelsen att man i framtiden eventuellt i större utsträckning kunde använda t.ex. programmets originalspråk för att styra den audiovisuella branschen. Det skulle bl.a. innebära att en viss procent av de program som köps av oberoende produktionsbolag måste vara finsk- eller svenskspråkiga.

Men utskottet vill dock också inskräpa att Rundradion är det enda finska mediebolaget som har en omfattande egen produktion. De kommersiella bolagen har med undantag för nyheter lagt ut närapå hela sin programproduktion och köper tjänster av utomstående produktionsbolag. Rundradion skulle inte utan egen produktion kunna tillhandahålla de tjänster som lagen föreskriver. Bolaget producerar i egen regi bl.a. regionala program på 25 orter, tjänster för olika språkgrupper och grupper med särskilda behov, högklassiga barnprogram, andakter och lärtjänster. Den eventuella språkbaserade regleringen skulle därför inte nödvändigtvis lämpa sig för styrning av Rundradions verksamhet. Utskottet hänvisar till riksdagsdebatten om skattelösningen för Rundradion och prioriteringen av bolagets uppgifter och inskräper att Rundradion är

skyldig att ge alla tittargrupper gedigen service på lika villkor. Likaså anser utskottet det viktigt att Rundradions omfattande, samhällsviktiga arkiv öppnas för forskare och den breda allmänheten.

Bestämmelsen i 20 § i lagen om radio- och televisionsverksamhet om utövande av ensamrätt och den statsrådsförordning om televisering av evenemang av samhällelig betydelse som utfärdats med stöd av den ger den breda publiken möjligheter att via avgiftsfria kanaler titta på evenemang som har samhällsbetydelse. Utskottet understryker att den föreslagna frekvensomläggningen inte får leda till att de sportsändningar och andra sändningar av samhällelig betydelse som nämns i förordningen flyttar över till betal-tv-kanaler. Utskottet vill också i övrigt framhålla Rundradions stora betydelse för allsidig gratis sändning av idrottsevenemang och gren tävlingar.

De som bedriver programverksamhet måste också framöver tillgodose kraven gällande t.ex. reklam, sponsring, produktplacering och teleshopping.

Mediefostran

Vi fick en ny lag om bildprogram (710/2011) den 1 januari 2012. Det primära syftet med lagen är att skapa en tryggare mediemiljö för barn. Syftet ska nås genom mediefostran och upplysning. Med den nya lagen upphörde förhandsgranskningen av bildprogram men systemet med åldersgränser kvarstår fortfarande. Statens filmgranskningsbyrå blev i samma veva Centralen för mediefostran och bildprogram.

Den nya lagen utgår från att bildprogram som tillhandahålls i Finland klassificeras enligt enhetliga grunder. Klassificeringen gäller program av alla typer, dvs. filmer, televisionsprogram och spel, och alla sätt att göra bildprogram tillgängliga, såsom biografföreställningar, spridning av upptagningar, tv-sändningar och exempelvis beställ-tv distribuerad via internet. För att täcka kostnaderna för tillsynen över bildprogram tas det ut en tillsynsavgift av leverantörer av bildprogram. Dessutom tas det ut avgift för klassificering och anmälning av program via det

system som Centralen för mediefostran och bildprogram upprätthåller. Utskottet menar att det vore läge att även i villkoren för radiokoncessioner ta hänsyn till barnskyddsaspekten för att radion skulle följa liknande principer som televisionen.

Det är viktigt, menar utskottet, att programmen för barn får ett ännu bättre innehåll än tidigare. När dessutom tv-tittandet förändras måste det finnas garantier för att minderåriga skyddas för skadligt programinnehåll. Programreklam bör styras av samma åldersgränsprinciper som programutbudet i övrigt. För det krävs att den nya lagen om bildprogram faktiskt fullföljs. Statsrådet måste se till att Centralen för mediefostran och bildprogram, som övervakar lagen och främjar mediefostran, förfogar över adekvata resurser. Enligt vad utskottet erfarit är resurserna i dagsläget alltför små.

Utskottet vill ge Rundradion en starkare roll som främjare av nationell medvetenhet om mediefostran och av mediekompetens. Rundradion bör fortsättningsvis erbjuda barn i olika åldrar icke-kommersiella barnprogram som håller hög kvalitet. Bolaget rapporteras vara den enda aktören som även sänder barnprogram på samiska och svenska och överhuvudtaget sänder program på teckenspråk. Programutbudet för barn och unga som hör till en språkminoritet bör förbättras och barn och unga bosatta runt om i Finland bör tillhandahållas ett tillräckligt programutbud på lika villkor. Lagstiftningen behöver ändras så att det blir obligatoriskt för alla aktörer inom televisionens bransch att texta program för barn och unga. Det blir då lättare för döva och hörselskadade barn att följa programmen.

Utförade sakkunniga har pekat på att det blir allt svårare för föräldrarna att övervaka barnens medieanvändning när tv-tittandet flyttar ut ur vardagsrummet. I och med att det uppstår en ny kultur kring medieanvändning gäller det för innehållsproducenterna att ta sitt ansvar och vända sig till barn med ett högklassigt programinnehåll, poängterar utskottet. Åldersgränserna och innehållssymbolerna bör vara tydligt markerade och tittarna bör regelbundet påminnas om deras innebörd. Innehållsproducenterna

och de som håller i trådarna för mediefostran bör samverka mer för att ge större pondus åt mediefostran.

Mediefostran i skolorna är enligt de nuvarande grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (2004) respektive i gymnasieutbildning (2003) ett av grundskolans sju och ett av gymnasiets sex temaområden som integrerar fostran och undervisning och genomsyrar alla läroämnena. Inom den grundläggande utbildningen kallas temat kommunikation och mediekunskap, i gymnasiet informations- och mediekunskap. Enligt en uppföljningsstudie som utbildningsstyrelsen låtit göra om temaområdenas genomslag svarade 70 procent av eleverna ja på frågan om de fått lära sig kommunikations- och mediefärdigheter. Frågor som testade deras kunskaper om temat klarade de bra. Lärarna ser mediepädagogiken som en stor utmaning. De problem de möter i praktiken är bristen på moderna apparater och mediepädagogiskt material plus luckor i det egna kunnandet och fortbildningen.

I statsrådets nya förordning om timfördelningen i den grundläggande utbildningen anslås inga särskilda timmar för temaområden och mediefostran utgör inget separat läroämne. Utbildningsstyrelsen håller på att ta fram nya grunder för läroplanen för den grundläggande utbildningen som ska gälla från hösten 2016. I dem anläggs olika infallsvinklar på mediekunskap. Ett omfattande kunskapsområde har döpts till multimodala färdigheter, som bl.a. inkluderar grundläggande läsfärdighet, bildkunskap, mediekunskap, digital kompetens och informationskompetens och även matematiskt kunnande. Ansvaret för de multimodala färdigheterna, som innebär kunskap att tolka och producera olika slag av meddelanden, vilar på samtliga läroämnena. Dessutom intar mediekunskapen, inklusive ikt-färdigheter, en central roll i de riktlinjer som styr utvecklingen av lärmiljöer, arbetsrutiner och skolans verksamhetskultur.

Utskotten anser att den mediefostran och de multimodala färdigheter som skolan ger är ytterst viktiga på vägen mot ett reellt, fungerande informationssamhälle. Efter hand som de teknis-

ka tillämpningarna och tekniken i daglig verksamhet utvecklas och vinner insteg blir de multimodala färdigheterna en basal färdighet och ett praktiskt villkor för alla som vill göra en likvärdig och fullödlig insats i informationssamhället. Tillräckliga satsningar behöver göras på att utveckla skolornas mediefostran.

Distributionsskyldighet och upphovsrätt

Kommunikationsmarknadslagens (393/2003) 134 § föreskriver om skyldighet att distribuera televisionsprogramutbud i kabelnät. Bestämmelsen ändrades senast 2010 då det programutbud som omfattas av skyldigheten decimerades. Distributionsskyldigheten omfattar utöver Rundradions televisions- och radioprogramutbud även programutbud som tjänar allmänintresset och sänds med stöd av en rikstäckande koncession. Programutbud som tjänar allmänintressen är sådana som enligt 19 a § i lagen om televisions- och radioverksamhet ska förses med ljud- och textningstjänst. Programutbuden har fastställts i en förordning av statsrådet. Av de kommersiella programutbuden omfattas i dagsläget MTV3, Nelonen och Fox av distributions-skyldigheten.

Syftet med skyldigheten är att säkerställa att kanaler av samhällelig betydelse också är tillgängliga i kabelnätet. Regleringen avser säkerställa den rätt att ta emot meddelanden som ingår i yttrandefriheten och därmed öppna möjligheter för tittarna till pluralistisk kommunikation och fri åsiktsbildning. Distributionsskyldigheten innebär emellertid ett exceptionellt intrång i tv-sändningsmarknadens funktion med hänsyn till att sändning av program som omfattas av distributionsskyldigheten i kabelnät är befriad från upphovsrättsersättning med stöd av 25 i § i upphovsrättslagen (404/1961).

Europeiska kommissionen håller på att utreda hur vår lagstiftning om distributionsskyldighet förhåller sig till upphovsrättsdirektiven. Det kan därför i sinom tid bli aktuellt med en ändring av de nuvarande bestämmelserna, som genom en fullständig begränsning av upphovsrätterna helt befriar vidaresändning i kabelnät av kanaler som omfattas av distributionsskyldigheten från upp-

hovsrättsersättningar. Bland de utfrågade sakkunniga finns det också de som tror att EG-domstolens dom 3.3.2011 (C 134/10, Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien) kommer att kräva en snävare avgränsning av distributionsskyldigheten.

Regeringens bedömning är att tv-tjänster som tillhandahålls över internet och den skärpta konkurrensen mellan kabelnäten minskar lagstiftarens behov att ingripa i tv-sändningsmarknaden. Oavsett framtida beslut om upphovsrättsersättningar utgår redogörelsen från att distributions-skyldigheten ska gälla Rundradions programutbud och programutbudet i de kanaler som betjänar allmänintresset också efter 2016. Det handlar om ett kommunikationspolitiskt beslut som motiveras med att alla tittare ska ha jämlika möjligheter att ta emot de kanaler som betjänar allmänintresset. Upphovsrättsersättningarna ses som en separat fråga.

När riksdagen behandlade 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 (RP 13/2010 rd) förutsatte den i ett uttalande att regeringen vidtar åtgärder i syfte att bedöma om 25 i § i upphovsrättslagen behöver ändras, i det fall att nät- och tjänsteutbudet 2011—2016 utvecklas på ett sätt som i dag inte kan förutses och om denna utveckling leder till ett oskäligt slutresultat för upphovsmännen eller medborgarna.

Utskottet noterar att regeringen i den propositionen ansåg att det sannolikt inte längre finns något behov av distributionsskyldigheten efter 2016, eftersom alternativa distributionskanaler utvecklas. Utskottet instämmer i uttalandet från 2010 att man på nytt måste titta på om distributionsskyldigheten bör fortsätta när den nuvarande giltighetsperioden börjar löpa mot sitt slut och först sedan och utgående från det aktuella marknadsläget och den tekniska utvecklingen besluta om skyldigheten ska fortsätta eller inte. Då om inte tidigare måste ställning också tas till behovet av att se över den till distributionsskyl-

digheten kopplade 25 i § i upphovsrättslagen på det sätt riksdagen krävt.

Övriga synpunkter

Utifrån erhållen utredning anser utskottet att det behöver utredas hur funktionella 47 och 47 a § i upphovsrättslagen är. Sakkunniga hävdar nämligen att de inte minst i dagens digitala miljö är oskäligen i sin begränsning av utövande konstnärers och ljudproducenters möjligheter att förhandla om användningsvillkoren för ljudupptagningar.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla vikten av att regeringen med kraft ingriper mot kränk-

ning av upphovsrätt genom piratism i vilken form den än förekommer; detta för att stödja nya inhemska digitala kommunikations- och innehållstjänster och underlätta deras marknadstillträde. Det här är något som också regeringsprogrammet tagit fasta på.

Ställningstagande

Kulturutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd (delvis)
Leena Harkimo /saml
Mikael Jungner /sd (delvis)
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Silvia Modig /vänst
Mika Niikko /saf (delvis)
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Simo Rundgren /cent (delvis)
Pauliina Viitamies /sd
ers. Sari Palm /kd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.