

2.12.2004

757 och 831/4/04

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

RUNDRADIONS FÖRFARANDE ANGÅENDE EUROPAPARLAMENTSSVALETS VALVAKASÄNDNINGAR

1

KLAGOMÅL

A och B anför i sina brev 19 och 23.3.2004 till riksdagens justitieombudsman kritik över Rundradion Ab:s förvaltningsråds beslut 16.3.2004 att sända den svenskspråkiga valvakan från Europaparlamentsvalet 13.6.2004 över det digitala Finlands Svenska Television (FST) -nätet och inte över det analoga nätet.

I klagomålen anføres att på grund av att endast ett litet antal finländare i dagens läge har tillgång till det digitala nätet stöder förvaltningsrådets beslut varken en fungerande demokrati eller behandlar de finskspråkiga och de svenskspråkiga medborgarna på lika grunder, så som 7 § 2 mom. 1 och 4 punkten i lagen om Rundradion Ab förutsätter i fråga om den allmännyttiga verksamhetens särskilda uppgifter.

2.1

Beslutet om valsändningarna

Rundradion Ab:s förvaltningsråd fastställde vid sitt sammanträde 16.3.2004 principerna för programmen i samband med 2004 års Europaparlamentsval, i enlighet med de riktlinjer som bolagets sektorschefer föreslagit i sin promemoria 9.3.2004. Förvaltningsrådets beslut hade tillkommit efter en omröstning där förslaget att de svenskspråkiga valprogrammen skulle sändas på TV2-kanalen och inte på den digitala FST-kanalen förlorade med rösterna 8-4.

I promemorians punkt 4.4 konstaterades bl.a. att avsikten var att den digitala FST-kanalen 13.6.2004 skulle sända den svenska valvakan klockan 22.50-23.45 och att valresultatet också skulle analyseras och kommenteras i programmet. Enligt promemorian skulle ett svenskspråkigt sammandrag av valresultatet sändas på TV1 som en del av resultatservicen, så att i början av programmet (bl.a. med en inforuta) skulle informeras om den svenskspråkiga servicen.

I promemorian konstateras vidare att mot slutet av resultatservicen skulle visas ett svenskspråkigt sammandrag med en rapport också om valresultaten i det övriga Europa. TV-nytt kunde, om så önskades, dessutom sända ett nyhetssammandrag efter den finskspråkiga sändningen klockan 00.30, om detta ansågs ändamålsenligt med hänsyn till kvällens övriga svenskspråkiga programutbud. I promemorian konstateras slutligen att FSR skulle sända en valvaka på Radio Vega -kanalen och

att det utöver de ovan nämnda programmen lades ut resultatservice på text-tv och Internet.

2.2

Rundradion Ab:s utredning

Enligt bolagets utredning utgjorde den resultatservice som den analoga TV1-kanalen sände en helhet som även omfattade grundläggande resultatservice på svenska. Resultatnyheterna förmedlades också på svenska, vilket innebar att den svenska befolkningen kunde få basfakta och bedömningar om valet även via analog television. En mera omfattande svenskspråkig specialresultatservice sändes på den digitala FST-kanalen.

I utredningen framhålls att resultatservicen vid Europaparlamentsval till sin natur märkbart avviker från motsvarande program vid statliga och kommunalval, eftersom valresultatet i Finland på grund av tidsskillnaderna mellan EU-länderna kan ges genast i början av programmet.

Ur demokratisk synvinkel är de valprogram som föregår valen samt de journalistiska presentationerna och bedömningarna av de politiska frågeställningarna enligt bolagets uppfattning viktigare än själva valvakan. Sådana program sändes, liksom inför andra val, både på finska och på svenska under flera veckors tid före valet. Enligt Rundradions åsikt betjänades bägge språkgrupperna jämligt med tanke på en fungerande demokrati.

I utredningen framhålls också att den svenskspråkiga befolkningen på valdagen samtidigt erbjöds tre alternativa sändningar: grundläggande valresultatservice analogt på TV1, breddad specialservice digitalt på FST-kanalen samt en fotbollsmatch refererad på svenska analogt på TV2.

2.3

Kommunikationsministeriets utlåtande

I ministeriets utlåtande redogörs bl.a. för den ändring av lagen om Rundradion Ab (396/2003) som trädde i kraft i juli 2003. Enligt lagändringen skall Rundradion Ab:s förvaltningsråd årligen till riksdagen lämna en berättelse om bolagets verksamhet. Dessutom skall bolagets operativa ledning årligen till Kommunikationsverket lämna en berättelse om den allmännyttiga verksamheten under det föregående kalenderåret.

Riksdagen kan sålunda enligt ministeriet i samband med behandlingen av den ovan nämnda berättelsen diskutera också bolagets allmännyttiga verksamhet. Enligt ministeriet hade man då utlåtande gavs inga erfarenheter av tillämpningen av den nämnda lagändringen, men de ändrade bestämmelserna ökar möjligheterna att följa upp och utvärdera hur Rundradion Ab fullgör sin uppgift att bedriva allmännyttig verksamhet.

Enligt ministeriets uppfattning kan den resultatservice som Rundradion Ab erbjuder den svenskspråkiga befolkningen i samband med Europaparlamentsvalet anses motsvara bolagets lagstadgade specialuppgift i fråga om allmännyttig verksamhet.

2.4

Bemötanden

I båda bemötandena upprepas de i klagomålen framförda åsikterna om Rundradion Ab:s felaktiga förfarande.

B anför bl.a. att enligt uppgift från Rundradion hade EU-valprogrammet analogt i TV1 varit i sin helhet 151 minuter och 42 sekunder långt. Av denna tid sändes 4 minuter 44 sekunder på svenska.

I bemötandena ifrågasätts också sambandet mellan å ena sidan den fotbollsmatch som samtidigt visades analogt på TV2 och å andra sidan de svenskspråkiga tittarnas språkliga rättigheter i anslutning till resultatservicen från Europaparlamentsvalet.

3

AVGÖRANDE

3.1

Rättsregler

Enligt 6 § 1 mom. i Finlands grundlag är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. i samma paragraf får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av språk.

Enligt grundlagens 14 § 3 mom. skall det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Enligt grundlagens 17 § 1 mom. är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällliga behov enligt lika grunder.

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I 7 § i lagen om Rundradion Ab föreskrivs om bolagets uppgifter. Enligt paragrafens 1 mom. är bolagets uppgift att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. Dessa och andra innehållstjänster som ansluter sig till den allmännyttiga verksamheten kan tillhandahållas i alla telenät.

Enligt 2 mom. i samma paragraf skall den allmännyttiga verksamheten särskilt

1) stöda en fungerande demokrati genom att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av fakta, åsikter och diskussioner i samhällsfrågor, även för minoriteter och specialgrupper,

4) behandla de finskspråkiga och svenskspråkiga medborgarna på lika grunder i programverksamheten och tillhandahålla tjänster på samiska, romani och teckenspråk och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet,

Enligt den 11 punkt som fogades till rundradiolagens 6 § genom den ovan nämnda lagändringen (396/2003) ankommer det på förvaltningsrådet att årligen lämna en berättelse om bolagets verksamhet till riksdagen. Samtidigt fogades till lagen en 12 a § enligt vilken bolaget årligen skall lämna en berättelse till Kommunikationsverket om den allmännyttiga verksamheten under det föregående kalenderåret.

3.2

Skyldigheten att inom programverksamheten behandla finskspråkiga och svenskspråkiga på lika grunder

Inom allmännyttig rundradioverksamhet tillämpas fullserviceprincipen. Detta innebär enligt regeringens proposition om rundradiolagen (RP 124/1993 rd) att verksamheten är mångsidig och allmän samt att programutbudet är omfattande och bevakar det mesta, från nyheter till kulturprogram och underhållning. I den allmännyttiga verksamheten ingår likaså att producera service för landets andra språkgrupper än den finskspråkiga, dvs. för minoriteter och specialgrupper.

I motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden (RP 241/2001 rd) konstateras bl.a. att den lagenliga skyldigheten att tillhandahålla ett heltäckande programutbud för alla på lika villkor gäller både programutbudets innehåll och service med tillräcklig teknisk kvalitet för att var och en skall kunna ta emot rundradioutbudet inom den allmännyttiga verksamheten.

Kravet att service skall tillhandahållas på lika villkor utgår också från vederlagsprincipen, eftersom hos tittarna tas ut en särskild administrativ avgift i form av en televisionsavgift. Principen om lika behandling måste förverkligas både regionalt och i fråga om innehållet. Rundradion Ab har genom lag getts i uppgift att nå ut till hela allmänheten. Bolaget tillhandahåller sålunda regelbunden, relativt omfattande service för den svenskspråkiga befolkningen i Finland (RP 241/2001 rd).

I regeringens proposition med förslag till rundradiolagen (RP 124/1993 rd) konstateras vidare att den svenskspråkiga rundradioservicen så gott som helt och hållet är beroende av public service -principen, eftersom målgruppen inte räcker till för kommersiell produktion. För de svenskspråkiga är det enligt propositionen viktigt att i tillräcklig omfattning kunna följa händelserna här i landet och ute i världen på sitt eget modersmål.

I samband med beredningen av lagförslaget framgick det klart att någon heltäckande och entydig definition av begreppet allmännyttig rundradioverksamhet inte står att finna. I lagberedningshandlingarna definieras eller preciseras inte heller innebörden av uttrycket "på lika grunder".

Regeringsformen för Finland, som var i kraft då rundradiolagen stiftades, förpliktade det allmänna att behandla språkgrupperna enligt *enahanda grunder*, medan den gällande grundlagen förpliktar det allmänna att behandla språkgrupperna enligt *lika grunder*. I mitt avgörande av ett annat klagomålsärende (dnr 84/4/03) har jag bl.a. konstaterat att Rundradion Ab i sin public service - verksamhet i praktiken skall som ett konstitutionellt uppdrag beakta grundlagens 17 § 1 och 2 mom. om nationalspråken jämbördiga ställning och det allmännas skyldighet att tillgodose den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov på lika grunder. Det allmännas skyldighet i detta avseende förutsätter dels att nationalspråken formellt behandlas lika, dels också att den faktiska jämlikheten mellan befolkningsgrupperna tryggas (RP 309/1993 rd).

I språklagen finns inga uttryckliga bestämmelser om rundradioverksamheten. Eftersom i språklagen delvis används samma uttryck som i grundlagens bestämmelser om nationalspråken, är det enligt min åsikt skäl att i detta sammanhang granska också det som i motiveringen till den nya språklagen, som trädde i kraft 1.1.2004, anförs om tolkningen av uttrycket "enligt lika grunder".

I språklagens 35 § föreskrivs om åtgärder för att främja språkliga rättigheter. I paragrafens 1 mom. upprepas den förpliktelse som uppställs för det allmänna i grundlagens 17 § 2 mom. I motiveringen till bestämmelsen konstateras i propositionen (RP 92/2002 rd, s. 101) att uttrycket "enligt lika grunder" får dock inte tolkas så att de språkliga rättigheterna i alla situationer måste tryggas på samma sätt för att båda språkgruppernas kulturella och samhälleliga behov skall tillgodoses. Som exempel nämns i motiveringen att det således inte finns något hinder för att kommunen ordnar sina hälsovårdstjänster på olika sätt för den svenskspråkiga och den finskspråkiga befolkningen, om olika arrangemang främjar förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

I den juridiska litteraturen har det konstaterats att tanken att grundlagens mandat innebär en faktisk jämlikhet, åtminstone delvis ger ett svar på frågan om uttrycket "enligt lika grunder" i grundlagens 17 § 2 mom. avser att service skall ordnas och resurser tilldelas befolkningsgrupperna i relation till deras storlek eller att för vardera befolkningsgruppen skall ordnas kvalitativt och kvantitativt samma service oberoende av modersmål. Även om båda tolkningarna etymologiskt sett är möjliga, framhålls det i litteraturen att tryggheten av en faktisk jämlikhet talar för att den sist nämnda dimensionen beaktas på vederbörligt sätt (Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen: *Perusoikeudet*, 1999, s. 539).

3.3 Bedömning

Det är i sista hand fråga om hur det i rundradiolagens 7 § framställda kravet "på lika villkor" skall tolkas. Enligt min uppfattning förutsätter grundlagens jämlikhetsbestämmelse och diskrimineringsförbud inte att alla public service - program utformas exakt lika mycket för en finskspråkig som för en svenskspråkig publik.

Det som konstateras ovan har betydelse också när det gäller digitaliseringstrenden. Rundradion Ab kommer i och med de möjligheter som digitaliseringen erbjuder att utvidga sin verksamhet till nya sektorer samt erbjuda specialgrupper allt

mångsidigare serviceformer. Även om sättet för förmedlingen av programmen i första hand är en ändamålsenlighetsfråga, kan det med tanke på den som en grundläggande rättighet tryggade jämlikheten vara problematiskt om sändningstekniken begränsar möjligheterna att följa programmen. Detta är fallet om ett visst programutbud sänds endast över ett nät som de facto inte är i allmän användning, t.ex. beroende på nätets täckning eller till följd av att användningen av nätet förutsätter att konsumenten gör tekniska investeringar som innebär kostnader utöver licensavgiften.

Förverkligandet av jämlikheten måste bedömas utgående från dagens situation. De digitala kanalerna kan ses på ett snabbt växande område. En annan sak är hur många som de facto utnyttjar servicen i fråga, med beaktande av att den förutsätter tilläggsinvesteringar från konsumenternas sida. I slutet av 2003 hade vart tionde hushåll skaffat en s.k. digibox. Antalet hushåll som har digibox ökar. I det ena bemötandet uppskattas det att ca 15 % av alla hushåll hade en digibox våren 2004.

I detta sammanhang hänvisar jag också till det justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till kommunikationsministeriet 1.10.2002, dnr 13/50/02. I utlåtandet påtalas den omständigheten att höga kostnader kan påverka den med yttrandefriheten sammanhängande rätten att ta emot information, även om det å andra sidan kan anses vara accepterat att rätten att ta emot information orsakar kostnader.

Olika former av valsändningar – inklusive programutbud i samband med att valresultat offentliggörs – är ett viktigt sätt att förverkliga en fungerande demokrati. Rundradion Ab åberopar i sin utredning att det var fråga om en valvaka, dvs. resultat-service i samband med val som redan förrättats. Med tanke på en fungerande demokrati anser bolaget emellertid att de diskussionsprogram som föregår valet är viktigare än valvakan.

Min uppfattning är emellertid den att de diskussioner som föregår valen, tillsammans med offentliggörandet av resultaten och analyserna av valresultatet och dess framtida betydelse, utgör en helhet där varje faktor har sin egen betydelse och är intressant på sitt sätt. Jag anser det också vara klart att resultat-service är en särskild intressant valsändning.

I sin utredning uppmärksammar bolaget också den omständigheten att resultat-service vid Europaparlamentsval till sin natur märkbart avviker från motsvarande program vid statliga och parlamentsval, eftersom valresultatet i Finland, på grund av tidsskillnaderna mellan EU-länderna kan offentliggöras genast i början av programmet. Det är i och för sig förståeligt att det är lättare att i ett och samma program helt kort på båda språken offentliggöra valresultatet "en gång för alla", än i det fall att valresultatet blir klart i takt med att rösträkningen framskrider.

Om frågan granskas enbart utifrån de enskilda programmen kan det konstateras att den svenskspråkiga resultat-service över det analoga nätet var betydligt knapphändigare än den finskspråkiga resultat-service medan den över det digitala nätet var mera omfattande. Om man beaktar hur väl informationen de facto nådde målgrupperna kan man dra den slutsatsen att den svenskspråkiga och den finskspråkiga befolkningen inte behandlades enligt lika grunder, eftersom resultat-service över det analoga nätet var betydligt mera omfattande på finska än

på svenska och eftersom det är uppenbart att också merparten av de tittare som anlidade svenskspråkig service kunde nås endast via det analoga nätet.

Vid bedömningen av hur de språkliga rättigheterna förverkligas fäster laglighetsövervakaren i första hand inte avseende vid innehållet i enskilda program. Med tanke på justitieombudsmannens behörighet är det däremot av betydelse om innehållet i programutbudet som hör till den allmännyttiga verksamheten i sin helhet är sådant att det uppfyller de i lagen angivna förpliktelserna. Det är sålunda framför allt fråga om huruvida den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen behandlas enligt lika grunder när det gäller olika delar av programutbudet (t.ex. nyheter och aktualiteter, idrott, underhållning osv).

Vid bedömningen av ärendet är det skäl att beakta också den omständigheten att en bidragande orsak till det sätt på vilket resultatservicen ordnades i samband med valet var den exceptionella situation som uppstod då direktsändningen av ett uppenbart populärt idrottsevenemang "konkurrerade" om den ena Rundradios disponibla analoga televisionskanaler och då det var tekniskt möjligt att kombinera sändningen med referat på både finska och svenska. Ur denna synpunkt var det svenskspråkiga programutbudet i själva verket relativt omfattande vid den aktuella tidpunkten. Den uppkomna "konkurrenssituationen" skulle enligt min åsikt emellertid inte ha krävt ett så radikalt antingen/eller -beslut som nu var fallet, utan det borde t.ex. ha varit möjligt att utöka den svenskspråkiga andelen av resultatservicen, som nu genomfördes nästan enbart på finska.

Helhetsbedömningen påverkas också av den omständigheten att den svenskspråkiga andelen av hela valprogramutbudet var klart större än den var av resultatservicen.

3.4

Slutsats

Rundradiolagens bestämmelse om vad den allmännyttiga verksamheten särskilt innebär är tolkbar. Från laglighetsövervakningens synpunkt är det i första hand fråga om huruvida det kan påvisas att bolaget överskridit sin prövningsrätt på ett sätt som inte kan betraktas som en godtagbar tolkning som rymms inom lagens ramar.

Min helhetsbedömning utmynnar i slutsatsen att det inte finns tillräckliga grunder för att anse att bolagets tolkning är klart lagstridig. Jag konstaterar emellertid att man i synnerhet med beaktande av de grundläggande språkliga rättigheterna kunde ha kommit också till ett annat slutresultat, vilket också förvaltningsrådets avgörande som tillkom efter en omröstning tyder på. Enligt den linje som laglighetsövervakningen valt är det emellertid skäl att vid utövning av offentlig makt och skötsel av offentliga uppdrag i tolkningssituationer tillämpa lagarna på ett sätt som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta syfte framgår också av grundlagens 22 §, dvs. av bestämmelsen om det allmännas förpliktelse i detta avseende.

Vid bedömningen av ärendet har jag också beaktat den omständigheten att ändringen (396/2003) av rundradiolagen förpliktar bolagets förvaltningsråd att årligen till riksdagen lämna en berättelse över sin verksamhet. Efter ändringen har

riksdagen, som utövar tillsyn över bolaget, möjlighet att i samband med behandlingen av förvaltningsrådets berättelse ta ställning bl.a. till frågan om hur skötsel av den allmännyttiga verksamhetens specialuppgifter har utfallit och om det finns skäl att precisera lagstiftningen till denna del.

4

ÅTGÄRDER

Skrivelserna föranleder inga andra åtgärder från min sida än att jag sänder en kopia av detta beslut för kännedom till Rundradion Ab:s förvaltningsråd samt till kommunikationsministeriet.