

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/1998 vp

### Hallituksen esitys televisio- ja radiotoimintaa koskeväksi lainsäädännöksi

*Liikennevaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 34/1998 vp televisio- ja radiotoimintaa koskeväksi lainsäädännöksi valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Liisa Ero ja viestintäneuvos Ismo Kosonen, liikenneministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kari Joutsamo
- professori Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki televisio- ja radiotoiminnasta ja laki valtion televisio- ja radiorahastosta. Laki televisio- ja radiotoiminnasta pohjautuu jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteen soveltamisesta vuonna 1989 annettuun neuvoston direktiiviin ja sen muuttamisesta vuonna 1997 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin. Laissa ovat yksityiskohtaiset säännökset vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä tapahtuvan televisio- ja radiotoiminnan toimilupien myöntämismenettelystä.

Yleisradio Oy:n rahoituksesta säädettäisiin laissa valtion televisio- ja radiorahastosta. Televisiomaksut säilyvät yhtiön päärahoituslähtee-

nä. Toinen rahoituslähde muodostuu toimilupamaksusta, joka vastaa televisiotoininnan harjoittajien nykyisin maksamaa ns. julkisen palvelun maksua. Televisio- ja toimilupamaksut kerätään valtion talousarvion ulkopuoliseen rahoitukseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään 1.1.1999.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että lakiehdotukset vastaavat hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin säännöksiä ja että säännökset valtion televisio- ja radiorahastosta voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa antaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pi-

tänyt yksinoikeuksien käytön harjoittamiseen liittyvää sääntelyä tulkinnanvaraisena. Asian laadun huomioon ottaen hallitus on katsonut,

että esityksestä kokonaisuudessaan hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sananvapaus ja toimilupajärjestelmä*

Hallitusmuodon 10 §:n 1 momentti koskee sananvapautta. Tässä perustuslainkohdassa säädetään: ”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.”

Televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen vaaditaan 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtioneuvoston myöntämä toimilupa. Pykälän 3 momentin nojalla Yleisradio Oy:llä on oikeus harjoittaa televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Lakiehdotus vastaa tältä osin pitkälti nykyistä sääntelyä. Ehdotus poikkeaa yleisradiotoiminnan nykyisestä sääntelystä lähinnä kahdessa suhteessa. Toimilupaa ei enää vaadita lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattuun vähäiseen yleisradiotoimintaan eikä myöskään televisioohjelmien edelleen lähettämiseen avaruudessa vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä.

Sananvapauden käyttämisen luvanvaraisuus merkitsee hallitusmuodon sananvapaussäännöksen sisältämästä ennakoesteiden kiellosta eroavaa tilannetta. Perusoikeusudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 57—58) kuitenkin pidettiin toimilupajärjestelmän ylläpitämistä yleisradiotoiminnassa mahdollisena, jos sen tarpeellisuus voidaan perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Nykyisen toimilupajärjestelmän luonnehdittiin voivan toimia keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi. Lisäksi todettiin, että luvanvaraisuutta saattaa puoltaa myös tarve jakaa käytettävissä

olevat radiotaajuudet tasapuolisesti. Perustuslain sananvapaussäännöksen katsottiin puoltavan tällaista sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön kehittämistä, jotta viestinnän sääntely perustuisi nykyistä aukottomammin lakiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 (1) artiklan nimenomainen määräys osoittaa, ettei sananvapausartikla estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtiot voivat säännellä lupajärjestelmän avulla sitä tapaa, jolla yleisradiotoiminta erityisesti teknisten ominaisuuksiensa osalta järjestetään. Artiklan luvanvaraisuusmääräystä on tuomioistuimen mukaan kuitenkin tulkittava osana koko artiklan kokonaisuutta ja erityisesti suhteessa sen 2 kappaleen rajoitusperusteisiin. Tuomioistuin on pitänyt radiohallinnollisen epäjärjestyksen estämistä hyväksyttävänä perusteena puuttua sananvapauteen yleisradiotoiminnassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista välittyvä omittuinen käsitys, että perusoikeutena turvattu sananvapaus suorastaan edellyttäisi radio- ja televisiotoiminnan toimilupajärjestelmää. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (HE 309/1993 vp, s. 27—28 ja PeVM 25/1994 vp, s. 5—6) hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin kaltainen sääntely tulee kuitenkin ymmärtää niin, että perustuslaki ilmaisee perusoikeutta koskevan pääsäännön. Säännöksen sääntelyvaraus taas tarkoittaa lainsäätäjän velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä, joilla perustuslaissa ilmaistua pääsääntöä ei kuitenkaan saa perustaltaan heikentää.

Esityksessä ei ole juurikaan käsitelty toimilupajärjestelmää sananvapauden toteuttamisen turvaamisen kannalta. Järjestelmällä voi olla merkitystä viestinnän keskittymisen estämiseksi, mutta vaikutus voi olla päinvastainenkin siitä riippuen, millaista linjaa lupien myöntämisessä

noudatetaan. Viestinnän keskittymistä voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan pyrkiä estämään myös ehdotettua kevyemmällä toimilupajärjestelmällä, jos lain yleisin säännöksiin esimerkiksi määritellään markkina- ja omistusosuusien rajoja.

Radiotaajuuksien saatavuus on esitykseen sisältyvien tietojen perusteella nykyisin merkitykseltään vähäisempi tekninen ongelma kuin ennen. Taajuuksien saatavuudessa edelleen olevat ongelmat voivat entisestäänkin pienentyä aivan lähitulevaisuudessa uuden tekniikan avulla. Valiokunnan käsityksen mukaan taajuuksien niukkuus kuitenkin muodostaa vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellaisen radioteknisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista ylläpitää toimilupajärjestelmää. Lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.

### *Toimilupasääntely*

Toimilupajärjestelmä rakentuu 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä valtioneuvoston harkintavallan varaan, mikä on valiokunnan mielestä luonnollista radiotaajuuksien niukkuuden vuoksi. Lupaharkinnan tekeminen sidotuksi harkinnaksi tällaisen tilanteen vallitessa saattaisikin johtaa mieltävaltaisiksi koettaviin seurauksiin ja esimerkiksi yleisön erityisryhmien tarpeiden syrjäytymiseen. Valiokunta kuitenkin huomauttaa siitä, että jos käsitys radiotaajuuksien niukkuudesta muuttuu teknisen kehityksen myötä, lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan arvioimaan uudelleen. Valiokunta huomauttaa myös siitä, että valtioneuvostolle toimilupaviranomaisena kuuluvan ja siihen asialliselta merkitykseltään rinnastettavan toimivallan käytössä on kysymys sellaisista laajakantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä asioista kuin hallitusmuodon 40 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Päätösvaltaa käyttää näin ollen valtioneuvoston yleisistunto.

Valtioneuvoston päätöksenteossa ”tulee pyrkiä sananvapauden edistämiseen ja ohjelmisto-

jen monipuolisuuden lisäämiseen” (10,1 §). Ensisiksi mainittu seikka liittyy suoraan hallitusmuodon 16 a §:n 1 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tältä kannalta on tärkeää estää viestinnän keskittymistä, mikä seikka on mainittu esityksen perusteluissa. Valiokunnan käsityksen mukaan toimilupapolitiikassa on myös pyrittävä siihen, että toimilupa myönnetään valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen yleisradiotoiminnan harjoittamiseen usealle toisistaan riippumattomalle hakijalle ja että toimilupapolitiikan avulla pyritään vaalimaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuutta ja ottamaan huomioon yleisön erityisryhmien tarpeita.

Valtioneuvoston päätökseen sisältyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta on lakiehdotuksen 40 §:n ja hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin takia mahdollista saattaa korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi pelkästään harkintavallan mahdollisen väärinkäytön osalta. Laillisuusperusteinen muutoksenhaku on lisäksi mahdollista päätöksentekoa sitovien, sananvapauden edistämistä ja ohjelmistojen monipuolisuuden lisäämistä koskevien kriteerien kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen tuomioistuinkontrollin mahdollisuus ja laajuus on riittävä.

1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvostolla on oikeus antaa toimiluvan haltijan ohjelmatoimintaa rajoittavia määräyksiä. Niitä voidaan antaa sananvapauden edistämisen ja ohjelmistojen monipuolisuuden lisäämisen tarkoituksessa. Lisäksi 11 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto saa antaa myös toimilupiin liittyviä ohjelmatoimintaa koskevia määräyksiä, jotka ovat tarpeellisia ohjelmatoiminnan monipuolisuuden turvaamiseksi.

Nämä ehdotukset merkitsevät toimiluvan haltijan sananvapautta rajoittavan määräysvallan uskomista valtioneuvostolle. Määräysvalta liittyy tarkoituksiin, jotka ovat sinänsä hyväksyttäviä yleisradiotoiminnan sääntelyperusteina. Asian valtiosääntöoikeudellinen ongelmallisuus johtuu siitä, että perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaan perusoikeusrajoitusten tulee perustua riittävän tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lakiin niin, että rajoitusten

olennainen sisältö ilmenee laista. Valiokunnan käsityksen mukaan näitä kohtia tulee täsmentää, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan Yleisradio Oy voi harjoittaa myös muuta kuin julkisen palvelun yleisradiotoimintaa sille erikseen myönnetyn toimiluvan mukaisesti. Ehdotettu järjestely on lainsäädäntöteknisesti erikoinen. Koska Yleisradio Oy:llä on suoraan 1. lakiehdotuksen 7 ja 8 §:ään perustuva oikeus televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen ja sen toiminnasta muutoin säädetään yhtiötä koskevassa erityislaissa, ei erillinen toimilupamahdollisuus vaikuta asianmukaiselta. Valiokunnan mielestä tuleekin vielä selvittää, voidaanko ne tarpeet, joilla erillistä toimilupaa on perusteltu, ottaa huomioon täydentävinä säännöksinä 3. lakiehdotuksessa.

#### *Ohjelmistoa koskeva sääntely*

1. lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan televisiotoiminnan harjoittajan on huolehdittava siitä, että seksuaalisen sisältönsä tai väkivaltaisuutensa vuoksi lasten kehitykselle haitalliset televisio-ohjelmat lähetetään sellaiseen aikaan, jolloin lapset eivät tavallisesti katso televisio-ohjelmia. Tämän ohjelman sisältöön perustuvan ohjelman sijoittelua koskevan rajoituksen johdosta on syytä kiinnittää huomiota hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin yksilöityyn lakivaraukseen kuvaohjelmia koskevien lasten suojelemiseksi välttämättömien rajoitusten säätämisestä.

Perusoikeusuudistuksen esitöistä ilmenee (HE 309/1993 vp, s. 57), että kyseisessä perustuslainkohdassa ei kuvaohjelmilla tarkoitettu viitata televisio-ohjelmiin. Televisio on kuitenkin käytännössä hyvin merkittävä elokuvien ja muiden kuvaohjelmien jakelukanava. Tämä seikka valiokunnan käsityksen mukaan perustelee sen, että hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin yksilöityä lakivarausta sovelletaan myös televisiotoimintaan. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 19 §:ssä on kysymys sellaisesta perusteiltaan hyväksyttävästä ja myös sisältönsä puolesta perusoikeusrajoitukseen kohdistettavat vaatimukset täyttävästä sääntelystä, joka voidaan toteuttaa tavallisella lailla.

Televisiotoiminnan harjoittajan on 1. lakiehdotuksen 17 §:n perusteella varattava riippumattomien ohjelmatuottajien tuottamille ohjelmille 10 prosenttia lähetyksajastaan tai vaihtoehtoisesti 10 prosenttia ohjelmistobudjetistaan. Ehdotus, jolla tähdätään ohjelmiston monipuolisuuteen, on omiaan edistämään sananvapauden käytännön toteutumista televisiotoiminnassa. Käsillä on valiokunnan mielestä perusteiltaan hyväksyttävä televisiotoiminnan harjoittajien sananvapauden rajoitus, joka myös sisällöltään vastaa niitä vaatimuksia, jotka perusoikeusrajoituksen tulee täyttää.

Sananvapauden käytännön toteutumista edistävät myös 1. lakiehdotuksen 16 §:n säännökset eurooppalaisille televisio-ohjelmille varattavasta lähetyksajasta. Ohjelmiston eurooppalaisuusvaatimus tukee paitsi eurooppalaista ohjelmatuotantoa ja tämän käsitteen piiriin kuuluvana suomalaista ohjelmatuotantoa ja siten kansallista kulttuuria, myös eurooppalaisen ja Euroopan ulkopuolisen ohjelmiston tasapuolista kohtelua televisio-ohjelmiston kokonaisuudessa (vrt. PeVL 2/1986 vp). Sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta huomio kiinnittyy siihen, ettei lakiehdotuksessa ole mainintaa ajanjaksosta, jossa ohjelmiston vaaditun eurooppalaisuusasteen ("suurin osa") pitää toteutua. Valiokunta pitää asianmukaisena, että ehdotusta täsmennetään tältä osin.

Eurooppalaisten ohjelmien tarkempi luonnehdinta on tarkoitus tehdä 16 §:n 2 momentin valtuutuslauseen perusteella asetuksella. Koska asiassa on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan kysymys perusoikeusrajoituksen sääntelemisestä, tulee säännöstö tältäkin osin täsmentää riittävästi jo laissa. Tarkoituksena nähtävästi on, että asetuksen säännökset vastaisivat EY:n televisiodirektiivin 6 artiklan määräyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen asetuksenantovaltuutus on välttämätöntä sitoa sisällöllisesti mainittuun direktiiviin tai ottaa tarvittavat säännökset eurooppalaisuudesta itse lakiin.

Eräiden yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien yksinoikeuksien käytön rajoittamista televisiotoiminnassa koskee 1. lakiehdotuksen 20 §. Sen mukaan yksinoikeutta ei saa käyttää

siten, että merkittävä osa asianomaisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion yleisöstä ei voi seurata lähetystä tapahtumasta maksuttomalla televisiokanavalla. Yksinoikeuden hankkija ei siten ole velvollinen luopumaan täydellisesti yksinoikeuden käyttämisestä, vaan vapaa vastanotto-oikeus koskee ”merkittävää osaa” valtion yleisöstä. Tarkoitettut käyttörajoitukset koskevat sellaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä tilaisuuksia ja tapahtumia, jotka on merkitty EY:n komission varmentamaan luetteloon. Kyseiset kriteerit viittaavat yleisen edun tärkeään merkitykseen säännöstä sovellettaessa. Koska rajoitus sidotaan komission luettelopäätökseen, on yksinoikeuden hankkimista suunnittelevan televisiotoiminnan harjoittajan näin ollen katsottava olevan ennalta tietoinen kyseiseen luetteloon otetun tapahtuman lähetysoikeuteen kytkeytyvistä rajoituksista. Tästä syystä ja ottaen huomioon, että sääntelyyn 2 momentin perusteella ei liity taannehtivia vaikutuksia ja että 3 momentissa säädetään täydestä korvauksesta, ehdotus ei ole valiokunnan mielestä ongelmallinen hallitusmuodon 12 §:ssä säädetyn omaisuusosuuden kannalta.

*Säännökset mainonnasta, teleostoslähetyksistä ja sponsoroinnista*

Hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin sananvapaussäännös turvaa periaatteessa myös kaupallista viestintää (HE 309/1993 vp, s. 56/II), joihin elinkeinotoimintaan liittyvän viestinnän ei ole katsottu kuuluvan perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle (PeVL 1/1993 vp). Sananvapautta on perinteisesti pidetty ydinajatukseltaan ennen muuta poliittisena perusoikeutena.

Televisio- ja radiomainnon määrittelyssä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 8 kohdan loppuosassa mainonnaksi luetaan kaupallisina pidettävien mainosten lisäksi myös yhteiskunnallisiksi tai aatteellisiksi luonnehdittavat julkiset ilmoitukset. Tämä merkitsee mainontaa koskevien rajoitusten ulottamista niihin. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä ei ole mahdollista sovittaa yhteen hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin kanssa, etenkin kun esityksestä ei lainkaan ilmene, millaisten painavien tarpeiden vuoksi olisi välttämätön-

tä saattaa yhteiskunnallinen ja aatteellinen mainonta televisio- ja radiomainontaan muutoin kohdistuvien rajoitusten alaiseksi — ja myös kuuluttaja-asiamiehen valvontavallan piiriin (35,2 §). Jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, on 2 §:n 8 kohdan viimeinen virke poistettava.

Tupakkatuotteiden ja alkoholijuomien mainonnan rajoitukset 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä saavat sisältönsä asianomaisista erityislaeista. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt tällaisia mainonnan rajoituksia asianmukaisina perustuslain kannalta (PeVL 3 ja 4/1976 vp).

1. lakiehdotuksen 23 § koskee mainonnan ja teleostoslähetysten eettisiä periaatteita, minkä lisäksi 25 § sisältää alaikäisten suojelusta käsin säädettyjä mainonnan rajoituksia. Rajoitussääntely on näissä kohdin perusteiltaan hyväksyttävää, joskin sanonnaltaan varsin yleispiirteistä. Valiokunta ei kuitenkaan pidä sääntelyn tiettyä sanonnallista väljyyttä tässä kohdin valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, koska sääntely ei kohdistu sananvapauden varsinaiselle ydinalueelle.

Mainonnan ja teleostoslähetysten rajoituksista säädetään 1. lakiehdotuksen 29—31 §:ssä. Määrälliset rajoitukset koskevat televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan oikeutta välittää viestejä, minkä lisäksi sääntely vaikuttaa toiminnan harjoittamisen taloudellisiin edellytyksiin (vrt. PeVL 2/1986 vp). Rajoittamisen asiallisena ja hyväksyttävänä tarkoituksena on turvata ohjelma-aikaa mainonnan lisäksi muiden ohjelmatyyppien käyttöön. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen mukaiset rajoitukset ovat sisällöllisesti oikeasuhtaisia tämän tarkoituksen saavuttamiseksi, eivätkä nämä kohdat siten vaikuta 1. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Mainonnan kertakaikkista kieltämistä Yleisradio Oy:n ohjelmistossa tarkoitettava sääntely sisältyy 3. lakiehdotuksen 12 §:ään. Ehdotus vastaa asiallisesti ottaen nykyistä lakia, jonka sisältö puolestaan on perustuslakivaliokunnan sen sääntämismuutoksen ilmaiseman kannan mukainen (PeVL 23/1993 vp).

Säännökset sponsoroiduille ohjelmille asetettavista vaatimuksista, kielletystä sponsoroinnista sekä uutis- ja ajankohtaisohjelmien sponso-

rintikiellosta ovat 1. lakiehdotuksen 26—28 §:ssä. Koska sponsoroinnissa on kysymys sekä televisio- ja radiotoiminnan rahoittamisesta että sponsorin mainosviestien ilmaisemisesta ja julkistamisesta, ovat nämäkin säännökset merkityksellisiä sanavapaussäännösten kannalta. Ehdotukset on kuitenkin siten laadittu, että niistä ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein.

### *Hallinnolliset seuraamukset*

Valtioneuvosto voi 1. lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin nojalla peruuttaa televisio- ja radiotoimintaan myönnetyn toimiluvan tai määrätä 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun muun toiminnan keskeytettäväksi, jos toiminnan harjoittaja rikkoo lakia televisio- ja radiotoiminnasta tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Toimiluvan peruuttaminen voi tulla kysymykseen myös 2. lakiehdotuksen 34 §:n perusteella.

Toimiluvan peruuttamista ja toiminnan keskeyttämistä on pidettävä hyvin ankarina keinoina puuttua perustuslaissa turvatus sananvapauden käyttämiseen (Vrt. PeVL 14/1993 vp). Erityisen ongelmallista on, jos näitä keinoja voitaisiin käyttää viestinnän sisältöä sääntelevien yleisluonteisten rajoitusten, kuten 1. lakiehdotuksen 19 ja 23 §:n rikkomisen perusteella. Toimiluvan peruuttaminen ja lähetystoiminnan keskeyttäminen ovat sananvapauden käytännön toteutumisen kannalta verrattavissa aikakautisen painokirjoituksen lakkauttamiseen, jota valiokunta on pitänyt asiallisesti hallitusmuodon 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun ennakoesteiden kiellon vastaisena puuttumisena viestien julkaisemiseen (PeVL 23/1997 vp).

Toimiluvan peruuttaminen ja toiminnan keskeyttäminen voivat olla hyväksyttäviä lain tavoitteiden kannalta pelkästään sellaisissa ääritilanteissa, joissa televisio- ja radiotoiminnan harjoittaja viranomaisen 1. lakiehdotuksen 36 §:n mukaisista toimenpiteistä huolimatta vakavasti ja toistuvasti rikkoo lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä on tarkoitettukin hallituksen esityksessä. On kuitenkin välttämätöntä täsmentää tähän tapaan 1. lakiehdotuksen 37 §:n 1 momenttia, jotta säännökset voidaan antaa tavall-

sella lailla. 2. lakiehdotuksen peruuttamissäännöksen sanamuodossa valtuus sidotaankin edeltävien oikaisu-toimien tuloksettomuuteen.

Saman pykälän 2 momentin nojalla valtioneuvosto voi peruuttaa toimiluvan, jos toimintaan ei enää voida osoittaa tarvittavaa radiotaajuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä peruuttamisperuste viittaa lähinnä Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja muihin lupaviranomaisesta riippumattomiin seikkoihin, joiden vuoksi taajuuden osoittaminen kyseiseen toimintaan ei enää ole mahdollista. Näin ymmärrettyinä säännös ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Esityksessä poistetaan kokonaan valtion korvausvelvollisuus toimiluvan peruuttamisen johdosta. Säännökset tästä ovat 1. lakiehdotuksen 37 §:n 3 momentissa ja 2. lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentissa. Ehdotettuun tapaan laajasti ja yleisesti muotoiltuina säännökset ovat vaikeasti sovitettavissa yhteen hallitusmuodon 93 §:n 2 momenttiin perustuvan valtion vahingonkorvausvastuun kanssa, koska valtion viranomaisen virheeseen, laiminlyöntiin tai muuhun lainvastaiseen menettelyyn perustuva toimiluvan peruuttamisen aiheuttama vahinko jäisi korvausvelvollisuuden ulkopuolelle. Valtion vahingonkorvausvastuun kokonaan poistava sääntely saattaa olla ongelmallinen myös EY:n oikeuden kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä täsmentää kyseisiä säännöksiä siten, että niistä ilmenee, että toimiluvan peruuttaminen ei toimenpiteenä perusta korvausvelvollisuutta valtiolle.

Valtioneuvosto voi 1. lakiehdotuksen 38 §:n perusteella määrätä keskeytettäväksi säännöksessä lähemmin määritellystä valtiosta tulevan televisio-ohjelman edelleen lähettämisen, jos kyseisessä lähetyksessä on toistuvasti tehty rikoslain 11 luvun 8 §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) tai rikottu säädettävän lain 19 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä, jotka koskevat lasten kehitykselle haitallisia ohjelmia. Säännökseen liittyvät sananvapauden rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä. Säännös on kuitenkin muotoiltu epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi suhteessa sen antamisen taustalla olevan direktiivin määräyksiin. Valio-

kunta pitää välttämättömänä, että sääntelyä täsmennetään direktiivin mukaiseksi.

### *Valtion televisio- ja radorahasto*

Nykyinen valtion radorahasto perustuu vuoden 1927 radiolaitelakiin. Maaliskuun alussa vuonna 1992 tuli voimaan perustuslakien valtionalous-säännösten uudistus, joka merkitsi muun muassa kieltoa perustaa valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Uudistuksen voimaantulosäännöksestä johtui, että silloisia rahastoja koskevat säännökset ja siten itse rahastotkin jäivät voimaan. Uudistuksen yhteydessä kuitenkin katsottiin, että tällaisten rahastojen tehtäviä tai varoja ei voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla (PeVM 17/1990 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta on arvioinut budjetin ulkopuolisia rahastoja useassa yhteydessä valtionalous-säännösten uudistamisen jälkeen (ks. PeVL 5/1996 vp sekä sen jälkeen 1/1997 ja 11/1998 vp).

2. lakiehdotuksen mukaan valtion radorahasto siirretään ns. vanhana rahastona uuteen lakiin, jolloin sen nimi muutetaan valtion televisio- ja radorahastoksi (vrt. PeVL 23/1993 vp). Rahaston varoja on tarkoitus käyttää Yleisradio Oy:n toiminnan rahoittamiseen ja maksujen perinnästä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, minkä lisäksi varoja voidaan käyttää muutoinkin televisio- ja radiotoiminnan kehittämiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan rahaston nykyinen käyttötarkoitus ei muutu.

Rahaston todellinen suuruus riippuu televisiomaksujen ja toimilupamaksujen sekä muidenkin maksujen kertymisestä. Rahaston suuruus säilyy nykyiseen tapaan jossain määrin avoimena. Toimilupamaksu on vain näennäisesti rahaston uusi tulolaji, sillä se tulee nykyisen julkisen palvelun maksun tilalle. Valiokunta katsoo, ettei rahaston rahoitusperustassa tapahdu sellaista muutosta, jonka vuoksi rahastoa olisi pidettävä asiallisesti uutena rahastona. Siksi lakiehdotuksen rahastosäännökset ovat käsittelyjärjestykseen vaikuttamattomia.

### *Televisiomaksu ja toimilupamaksu*

Television käyttämisestä on 2. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan maksettava televisiomaksu, jonka suuruuden valtioneuvosto määrää. Valiokunnan

käsityksen mukaan televisiomaksua on pidettävä hallitusmuodon 62 §:n mukaisena maksuna, joten sen suuruuden määrittäminen valtioneuvoston päätöksellä on 6 §:n muut säännökset huomioon ottaen pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että säännökset televisiomaksusta eivät tee televisiolähetysten vastaanottamisesta luvanvaraista. Sääntely on niin ollen sopusoinnussa myös hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännöksen kanssa.

Toimilupamaksu kohdistuu toimiluvan haltijoihin, jotka saavat käyttää vapaasti eteneviä radioaaltoja eli vain rajoitetusti käytössä olevia taajuuksia. Toimilupamaksu on valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä maksu. Sen suuruus määräytyy yksiselitteisesti 2. lakiehdotuksen 5 luvun säännösten mukaan. Valiokunnan mielestä on kuitenkin vielä arvioitava, onko asianmukaista, että toimilupamaksuasteikko on progressiivinen.

Esitystä käsitellessään valiokunta on pyrkinyt arvioimaan toimilupamaksua myös EY:n oikeuden näkökulmasta. On mahdollista, että toimilupamaksu voi osoittautua merkitykselliseksi EY:n perustamissopimuksen 92 (1) artiklan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan asia tulee asianmukaisesti selvittää lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä.

### *Siirtymäsäännökset*

1. ja 2. lakiehdotuksen siirtymäsäännösten mukaan televisio- ja radiotoimintaa saadaan harjoittaa aiemman toimiluvan perusteella sen voimassaolon ajan. Uusien lakien säännöksiä kuitenkin sovelletaan näissä toimiluvissa olevien ehtojen asemesta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa siirtymäsääntelyssä voi valtiosääntöoikeudellista merkitystä olla lähinnä 2. lakiehdotuksen mukaisten toimilupamaksusäännösten nykyiset toimilupaehdot syrjäyttävällä vaikutuksella.

Yleisradio Oy:n MTV Oy:ltä saama julkisen palvelun maksu perustuu yhtiöiden väliseen sopimukseen, joka päättyy vuonna 1999. Maksu määritellään vuosittain yhtiöiden neuvotteluissa ja se on ollut noin 27—30 prosenttia MTV:n

vuosiliikevaihdosta. Oy Ruutunelonen Ab osallistuu toimilupansa mukaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoittamiseen Yleisradio Oy:n kanssa tehtävän sopimuksen mukaisesti. Toimiluvan mukaan Ruutunelosen rahoitusosuus määrätään sopimuksessa 10 prosentiksi vuoden 1998 osalta ja 20 prosentiksi vuoden 1999 osalta, vuoden 2000 rahoitusosuuden tulee olla sama kuin muilla valtakunnallisilla televisiotoiminnan harjoittajilla, kuitenkin enintään 33 prosenttia. Toimilupakausi päättyy 30.9.2001. Valtakunnallista ääniyleisradiotoimintaa harjoittavan Oy Suomen Utisradio Ab:n (Radio Nova) toimiluvassa ei ole maksuvelvollisuutta koskevaa ehtoa. Toimilupakausi päättyy 30.9.2006.

Toimiluvan ehtojen muuttamisesta ei ole säännöksiä radiolaitteista annetussa laissa, johon toimiluvan myöntäminen nykyisin perustuu. MTV:n ja Ruutunelosen toimilupiin sisältyy ehto, jonka mukaan yhtiön on välittömästi haettava uusi toimilupa, jos nykyistä lainsäädäntöä toimilupakauden kestäessä muutetaan toimiluvan edellytyksiin vaikuttavalla tavalla. Suomen Utisradion toimilupaehdon mukaan valtioneuvosto voi muuttaa luvan ehtoja, ”jos lupaa myönnettäessä vallinneissa olosuhteissa tapahtuu olennainen muutos”.

MTV:n osalta maksuvelvoite perustuu sopimukseen, jonka pohjalta vuosittainen tilanne on tähän asti määritelty tapauskohtaisesti. Esityksen mukainen siirtymävaiheen sääntely ei tätä taustaa vasten ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Toimilupa tai sen ehtojen pysyvyys ei valiokunnan käsityksen mukaan nauti sellaisenaan erityistä suojaa lainsäätäjän myöhempiä toimia kohtaan. Lainsäätäjään mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset voivat johtua yksittäisistä perusoikeussäännöksistä, tässä tapauksessa ennen muuta omaisuuden perustuslainsuojasta. Säännökset toimilupamaksun suuruudesta 2. lakiehdotuksen 25 §:ssä ovat kuitenkin tasoltaan sellaiset, ettei niiden mukainen maksuvelvoite voi muodostua toimiluvan haltijan kannalta konfiskatoriseksi. Koska muitakaan omaisuuden suojasta suoranaisesti johtuvia esteitä ehdotetuille siirtymäjärjestelyille ei valiokunnan mielestä ole,

lakiehdotukset voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Toimiluvan haltijan pitäisi kuitenkin voida luottaa lupaehtojen pysyvyyteen niiden sellaista muuttamista vastaan, joka ei perustu toimiluvan myöntämisen jälkeen sattuneeseen erityiseen syyhyyn tai tapahtuneeseen yleisempään kehitykseen. Tällaiselta luvan myöntämisen jälkeen ilmenneeltä tekijältä on valiokunnan mielestä vielä edellytettävä sitä, että se on merkitykseltään jollakin tavoin olennainen niihin oloihin nähden, joiden vallitessa toimilupa myönnettiin. Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista vielä arvioida ehdotettuja siirtymäjärjestelyjä näiden näkökohtien kannalta.

### *Muita seikkoja*

1. lakiehdotuksen 42 § koskee teleyrityksen velvollisuutta koko maassa vastaanotettavaksi tarkoitettujen, toimiluvan nojalla lähetettävien lähetysten ja Yleisradio Oy:n lähetysten jakeluun. Ehdotus vastaa perusteiltaan sitä kaapelilähetystoiminnasta annetun lain säännöstä, jonka perustuslakivaliokunta katsoi olevan sopusoinnussa perustuslain omaisuudensuoja- ja sananvapaussäännösten kanssa (PeVL 2/1986 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan 42 § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Telehallintokeskus voi 2. lakiehdotuksen 10 §:n nojalla määrätä erityisiä tarkastajia suorittamaan television käyttämiseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastajien toimivaltuudet jäävät erityissäännösten puuttuessa samanlaisiksi kuin yksityishenkilöillä yleensä. Lain 37 §:n virka-apusäännökset eivät koske erityisiä tarkastajia. Näin ollen tarkastajilla ei ole 10 §:n 3 momentin mukaisten tehtävien hoitamisessa erityisiä voimankäyttövaltuuksia.

### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 §:n 8 kohdasta,*



*10 §:n 1 momentista, 11 §:n 1 momentista  
ja 37 §:n 1 momentista tekemät valtio-*

*sääntöoikeudelliset huomautukset otetaan  
asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Tuija Brax/ vihr  
Esko Helle /vas  
Marjut Kaarilahti /kok  
Valto Koski /sd (osittain)  
Heikki Koskinen /kok  
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

