

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 19/2007 vp**

**Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain  
muuttamisesta**

*Liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 100/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— tutkija, oikeustieteen lisensiaatti Eero Fromond.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi viestintämarkkinalain säännöksiä kaapelitelevisioverkoissa verkkopalvelua tarjoavien teleyritysten velvoitteesta siirtää verkoissaan tietyt radio- ja televisio-ohjelmistot niihin liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen.

Esityksellä rajoitetaan siirtovelvoitetta nykyisestä siten, että maksulliset televisio-ohjelmistot eivät enää kuuluisi sen piiriin. Velvoitteen piiriin kuuluisivat Yleisradio Oy:n julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot sekä kaupalliset vapaasti vastaanotettavat valtakunnalliset televisio- ja radio-ohjelmistot. Jälkimmäisiä koskeva lain säännös ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi määräaikaiseksi siten, että sitä sovel-

lettaisiin 31 päivään elokuuta 2010 saakka. Tarvittaessa asiaa voitaisiin tarkastella joiltakin osin uudelleen viimeistään määräajan kuluessa umpeen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa siirtovelvoitteen rajoittamista on arvioitu perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Hallituksen mielestä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta se pitää suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan käsitellyt televisio- ja radio-ohjelmistojen ja palvelujen siirtovelvollisuutta. Sen mukaan siirtovelvollisuuden avulla pyritään turvaamaan sananvapauteen kuuluvaa oikeutta levittää ja vastaanottaa viestejä. Kun kaapelilähetyksyritykset ovat lähes monopoliasemassa televisio-ohjelmien jakelussa — noin 40 % kotitalouksista on kaapelilähetyksiä — voidaan televisiotoiminnan vallitsevissa oloissa katsoa toteutuvan valtakunnallisesti vain, jos ohjelmistot jaetaan kaapeliverkkojen välityksellä. Kaapelitelevisioyriyten näkökulmasta siirtovelvollisuus ei ole luonteeltaan uusi eikä uudentyypinen velvoite. Nämä yritykset ovat toiminnassaan voineet ottaa huomioon siirtovelvollisuuden aiheuttamat kustannukset. Siirtovelvollisuus ei ole myöskään ollut niille yksinomaan taloudellinen rasite, koska kotitalouksien kaapeliverkkoon liittymistä on oletettavasti lisännyt se, että verkon kautta on jaettu valtakunnallisten televisiokanavien ohjelmistot. Vaikka siirtovelvollisuus ulotettiin myös maksutelevisiopalveluihin, piti valiokunta tätä sopusoinnussa omaisuuden käyttörajoitukselta vaadittavan suhteellisuusvaatimuksen kanssa, eikä se muodostunut kohtuuttomaksi kaapeliverkon omistajalle tai haltijalle. Lisäksi perustuslakivaliokunta edellytti perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta, että Yleisradio Oy:n julkisten palvelujen ohjelmistojen ohella myös kaupallinen ohjelmistojen siirtovelvollisuus tuli toteuttaa ilman korvausta (PeVL 61/2002 vp, s. 4—5, ks. myös PeVL 7/2005 vp, s. 6).

Lakiehdotuksen tarkoituksena on lopettaa maksullisten televisio- ja radio-ohjelmistojen siirtovelvoite 1.1.2008. Tämän jälkeen siirtovelvoite koskee Yleisradion televisio- ja radio-ohjelmistojen ja valtakunnalliseen lupaan perustuvia vapaasti vastaanotettavia televisio- ja radio-ohjelmistojen. Viimeksi mainittujen osalta siirtovelvoite ehdotetaan olevan voimassa

31.8.2010 asti. Siihen mennessä tulee arvioitavaksi tilanne uudelleen ja selvitetään, missä määrin kyseisten kaupallisten yritysten ohjelmistojen välittäminen olisi järjestettävissä sopimusten pohjalta ilman lakiin perustuvaa siirtovelvoitetta. Siirtymäaikaa perustellaan sillä, että niitä koskevissa toimiluvissa asetetut ehdot ovat eräissä suhteissa verrannollisia julkisten palvelujen tehtävän kanssa.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on myös saattaa kansallinen lainsäädäntö sopusointuun EY:n yleispalveludirektiivin kanssa. Esityksen perustelujen mukaan EU:n komissio on katsonut, ettei Suomen sääntely vastaa yleispalveludirektiivin 31 artiklaa. Suomessa velvoite on säädetty liian laajaksi, kun se koskee myös maksullisia televisiokanavia. Yleinen etu ei tätä vaadi. Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava sekä omaisuuden suojan että sananvapauden näkökulmasta.

#### *Siirtovelvoite omaisuuden suojan kannalta*

Kaapeliverkon omistajan näkökulmasta ehdotetut muutokset eivät merkitse uusia rasituksia tai kustannuksia, vaan päin vastoin siirtovelvoitteen poistaminen maksullisten televisio-ohjelmistojen osalta vähentää omaisuuden suojan kohdistuvaa velvoitetta. Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyä omaisuuden suojan kannalta ongelmattomana.

#### *Siirtovelvoite sananvapauden kannalta*

Sananvapauden näkökulmasta on sääntelyä aiheellista tarkastella toisaalta Yleisradion ja toisaalta valtakunnallisten toimiluvanvaraisten vapaasti vastaanotettavien televisio- ja radiokanavien kannalta. Yleisradion on lakisääteisen julkisen palvelun velvoitteen mukaan toteutettava ohjelmatoimintaansa tarjoamalla muun muassa monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja, tuottamalla, luomalla ja kehittämällä kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä, tukemalla suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä edistämällä kulttuurien vuorovaikutusta (ks. YleisradioL 7 §). Vastaavantyypp-

pisiä velvoitteita asetetaan myös luvanvaraisille kaupallisille kanaville lupaehdoissa. Nykyisen toimilupajärjestelmän on luonnehdittu voivan toimia keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 57—58 ja PeVL 19/1998 vp, s. 57—58). Esimerkiksi Yleisradion tai kaupallisten kanavien uutis- ja ajankohtaislähetykset tai dokumentit eivät juurikaan eroa toisistaan. Sananvapauden ja moniarvoisuuden kannalta on vaikea tehdä eroa julkisen palvelun viestinnän ja kaupallisen viestinnän välillä. Keskeisintä on monipuolisuus ja moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden tuottamisen ja jakelun kautta. Sananvapauden toteutumisen kannalta on tärkeää, että mainituilla televisio- ja radiotoiminnan harjoittajilla on pääsy kaapeliverkkoon, johon nykyisin kuuluu jo yli 50 % kotitalouksista. Valtakunnallisten televisiokanavien näkyvyys koko maassa ei siten ole mahdollista ilman pääsyä kaapelitelevisioverkkoon (PeVL 61/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2005 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on oikeasuhtaisuuden ja sananvapauden kannalta perusteltua, että siirtovelvollisuus tulee harkittavaksi uudelleen viimeistään 31.8.2010 mennessä. Menettely antaa kaupallisille ohjelmistoille mahdollisuuden varautua uuteen tilanteeseen, jossa ohjelmistot ovat tämän jälkeen ehkä siirrettävissä vain sopimusperusteisesti. Sääntelylle ei ole perustuslaista johtuvaa estettä. Yleispalveludirektiivin 31 artiklakin edellyttää siirtovelvollisuuksien tarkastelemista säännöllisin väliajoin uudelleen.

Maksulliset kanavat omalta osaltaan toteuttavat perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattua sananvapautta. Korvauksettoman siirtovelvoitteen poistaminen kaventaa jossakin määrin sananvapautta. Tällöin ei kuitenkaan puututa sananvapauden ydinalueeseen oikeuteen ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lakiehdotus ei rajoita sopimuksiin ja kustannusten korvauksiin perustuvia ohjelmistojen siirtoja. Lisäksi on otettava huomioon, että näiden ohjelmistojen katselu ei muutoinkaan ole mahdol-

lista ilman maksua. Kyse ei siten ole vapaasti vastaanotettavista ohjelmistoista, mutta mainitut ohjelmistot voidaan kuitenkin saattaa kuluttajien käyttöön markkinaehtoisesti ilman lakisääteistä siirtovelvoitetta. Myöskään yleinen etu ei vaadi maksullisten ohjelmistojen sisällyttämistä maksuttoman siirtovelvollisuuden piiriin. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan siirtovelvoitteen poistaminen näillä perusteilla maksullisilta ohjelmistoilta ei ole sananvapauden kannalta ongelmallinen.

#### *Yhteisantennijärjestelmään kohdistuvat velvollisuudet*

Lakiehdotukseen liittyy viestintämarkkinalain 134 §:ään ehdotettava uusi 5 momentti. Sen mukaan asunto-osakeyhtiön, kiinteistöyhtiön tai niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän on huolehdittava siitä, että kaapeliyhteyden korvauksettoman siirtovelvollisuuden piiriin kuuluvat ohjelmistot ja palvelut ovat kiinteistössä käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisten lähetysten kanssa.

Sääntelyä on arvioitava perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan kannalta, koska se rajoittaa mainittujen yhtiöiden ja niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän oikeutta määrätä omaisuudestaan. Arvioinnissa on otettava kuitenkin huomioon, että velvoitteen tarkoituksena on turvata tekniseltä kannalta sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa viestin vastaanottamisen oikeutta. Perustuslakivaliokunnan mielestä omaisuudensuojan näkökulmasta tämännäköisellä rajoituksella ei ole merkitystä, koska velvoite ei edellytä uusia antennijärjestelmiä tai merkittäviä teknisiä ratkaisuja, vaan velvoittaa ainoastaan välittämään sananvapauden kannalta keskeiset ohjelmat ja palvelut. Sääntelyyn ei tältä osin ole perusoikeusjärjestelmän kannalta huomauttamista.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 19/2007 vp — HE 100/2007 vp**

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd.
	Elisabeth Naucleur /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.