

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

21 päivänä toukokuuta 1986

Lausunto n:o 2

Liikennevaliokunnalle

Liikennevaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa kirjeellään 24 päivältä syyskuuta 1985 hallituksen esityksestä n:o 108/1985 vp. kaapelilähetystoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi ja ed. Laurilan ym. lakialoitteesta n:o 76/1985 vp. laiksi kaapelilähetystoiminnasta sekä kirjeellään 13 päivältä helmikuuta 1986 ed. Alpin ym. lakialoitteesta n:o 85/1985 vp. laiksi kaapelilähetystoiminnasta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Kai Törnblom ja yli-insinööri Vesa Palonen liikenneministeriöstä, neuvotteleva virkamies Jukka Liedes opetusministeriöstä, vs. lainsäädäntöjohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Jorma Koivunmaa, diplomi-insinööri Björn Cygnel ja diplomi-insinööri Kari Kolu posti- ja telehallituksesta, toimitusjohtaja Kristiina Suhonen Mainostajain Liitto ry:stä, viestintäjohtaja Seppo Sisättö MTV Oy:stä, toimitusjohtaja Arno Tanhuanpää ja johtaja Reijo Svensson Puhelinlaitosten Liitto ry:stä, varatoimitusjohtaja Matti Anderzén Sanoma Oy:stä, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Kero Suomen Kunnallisliitosta, toimittaja Pekka Gronow Työväen Sivistysliitosta, kansliapäällikkö Jussi Tunturi Oy Yleisradio Ab:sta, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Kaarle Nordenstreng, apulaisprofessori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Martti Tiuri ja professori Osmo A. Wiio.

Käsiteltyään asiaa lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi kaapelilähetystoiminnasta laki, jota sovellettaisiin kaape-

leitse harjoitettavaan ääniohjelmaja televisiotointaan ja myös tietoliikenne- eli välityssatelliittien kautta välitetyn ohjelman edelleen lähettämiseen kaapeliverkoissa. Vastaanotettujen yleisradiolähetysten jakelua kaapeliverkoissa laki sen sijaan koskisi vain eräiltä osin.

Kaapelilähetystoiminta ehdotetaan saatettavaksi luvanvaraiseksi. Luvan myöntäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, ja lupa olisi myönnettävä, jos hakija täyttää laissa säädetyt edellytykset.

Ohjelmista tulisi riittävän osan olla suomalaisia alkuperää sen mukaan kuin lupaehdoissa määrättäisiin. Ohjelmat eivät saisi sisältää raakaa väkivaltaa eivätkä olla mielenterveyttä vahingoittavia tai epäsiiveellisiä. Mainoksia saisi kullakin ohjelmakanavalla olla enintään 11 prosenttia kunkin kaapelilähetystoiminnan harjoittajan kuukauden ohjelma-ajasta.

Välityssatelliittien avulla välitettyjen ulkomaisen ohjelmien edelleen lähettämiseen ei eräin edellytyksin sovellettaisi ohjelmistossa muutoin noudatettavia yleisiä periaatteita eikä kotimaisuutta ja mainonnan määrää ja sijoittamista koskevia säännöksiä.

Johtoverkon omistaja olisi lain mukaan velvollinen luovuttamaan johtoverkon tai sen osan jokaisen kaapelilähetystoimintaan oikeutetun käytettäväksi kohtuullisin ehdoin ja yhtäläisin perustein. Vastaavanlainen luovutusvelvollisuus olisi kaapelilähetystoiminnan harjoittajalla, jonka olisi luovutettava ohjelmakanava tai sen osa jokaisen ohjelmatoiminnan harjoittajan käytettäväksi. Kaapelilähetystoiminnan harjoittajan olisi aina jaettava Oy Yleisradio Ab:n yleisradiolähetykset.

Vastuu lähetettävistä ohjelmista määräytyisi keskeisiltä osin radiovastuulaista ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Liikenneministeriön tehtävänä olisi valvoa kaapelilähetystoimintaa.

Esitys sisältää kaapelilähetysoimintaa koskevan lakiehdotuksen lisäksi ehdotukset laiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n muuttamisesta, laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta ja laiksi oikeudesta valokuvaan annetun lain 12 §:n muuttamisesta. Ehdotetut lait on tarkoitettu saat-  
taa voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

Lakiehdotukset on esityksen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla. Hallitus on kuitenkin pitänyt aiheellisena, että lainsäätämisyjärjestyksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

### Lakialoitteet

Ed. Laurilan ym. lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus kaapelilähetysoiminnasta eroaa hallituksen esityksen mukaisesta vastaavasta lakiehdotuksesta siinä, että lakialoitteessa ehdotetaan poistettavaksi säännökset ohjelmiston riittävästä suomalaisesta alkuperästä ja mainonnan määrän rajoittamisesta.

Ed. Alpin ym. lakialoitteessa ehdotetaan hallituksen esityksestä poiketen kaapelilähetysoiminnan toimiluvan myöntämisedellytykseksi sitä, ettei luvan myöntäminen saa johtaa sananvapautta vaarantavaan joukkotiedotusvälineiden yksityisen omistamisen ja valvonnan keskittymiseen. Ohjelmiston osalta olisi lakialoitteen mukaan vaadittava ohjelmien monipuolisuutta ja tasapuolisuutta, vähintään kahden viidesosan kotimaisuusastetta ja mainonnan ylärajan asettamista 7,5 prosenttiin. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan välityssatelliittiohjelmia koskevan poikkeussäännöksen poistamista ja kaapelilähetysoiminnan valvonnan erottamista liikenneministeriön tehtävistä parlamentaariseen valvontaan. Aloitteessa katsotaan edelleen, että valtioneuvostolla tulisi olla velvollisuus peruuttaa toimilupa, jos luvan myöntämisen ehdot eivät enää täyty.

### Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kaapelilähetysoimintaa koskevan lakiehdotuksen osalta. Lakiehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännösten ja hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten kannalta. Myös edellä mainittuihin

lakialoitteisiin sisältyviä lakiehdotuksia on tarkasteltava suhteessa näihin perustuslain kohtiin.

### Sananvapaus

Hallitusmuodon 10 §:n mukaan Suomen kansalaisella on sananvapaus sekä oikeus kirjallisen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta ehkäisemättä. Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa n:o 8/1961 vp., että Suomen kansalaiselle hallitusmuodossa perustuslainvoimaisesti turvattuun oikeuteen sisältyy oikeus ajatusten lausumiseen puhe- ja kirjoituksin ja kuvallisin esityksin sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen. Tähän oikeuteen todettiin kuuluvan myös vapaus lausutun ajatuksen, puheen kuuntelemiseen sekä vapaus kirjoituksen ja painotuotteen lukemiseen ja kuvallisen esityksen katselemiseen.

Valiokunta asettui mainitussa lausunnossa sille kannalle, että hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännökset koskevat myös yleisradiotoimintaa, vaikka tätä toimintaa ei hallitusmuotoa säädettäessä voitukaan laajemmalti tuntea. Tällainen hallitusmuodon sananvapaussäännökset tekniseen kehitykseen sopeuttava tulkinta on valiokunnan mielestä edelleen aiheellinen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että myös kaapelilähetysoimintaa tulee arvioida hallitusmuodon 10 §:n säännösten perusteella.

Hallitusmuodon 10 §:ssä turvattu sananvapaus merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kaapelilähetysoiminnassa ensiksikin oikeutta ajatusten lausumiseen kuvallisin esityksin, jotka lähetetään kaapeleitse yleisön vastaanotettaviksi. Toiseksi se merkitsee ohjelman lähettäjän oikeuteen liittyvää vastaanottajan vapautta kuvallisen esityksen katselemiseen. Ensiksi mainitun seikan osalta mahdollisuuksiin käyttää sananvapautta vaikuttaa lakiehdotuksen mukaan se, että 1) kaapelilähetysoiminnan harjoittamiseen vaaditaan toimilupa (3 §), 2) toimiluvan haltijalla on oikeus saada johtoverkon omistajalta johtoverkko tai sen osa käytettäväksi kaapelilähetysoimintaa varten (6 §) ja 3) jokaisella ohjelmatoiminnan harjoittajalla on oikeus saada toimiluvan haltijalta ohjelmakanava käyttöönsä ohjelman lähettämiseksi kaapeleitse (7 §).

Edellä mainittujen lisäksi on myös lakiehdotuksen 8—10 §:n ohjelmistoa koskevilla säännöksillä valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

### *Toimilupajärjestelmä*

Kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen vaatii lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston myöntämän toimiluvan. Valiokunnan mielestä hallitusmuotoon perustuvaan sananvapausjärjestelmään ei varauksettomasti sovi, että tämän perusoikeuden käyttäminen tehdään luvanvaraiseksi.

Ehdotetun toimilupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on syytä toistaa, mitä valiokunta sanoi lausunnossa n:o 8/1961 vp.: ”Vaikka hallitusmuodon 10 §:n mukaan olisikin katsottava jokaisella Suomen kansalaisella periaatteessa olevan oikeus ajatustensa vapaaseen esittämiseen myös radion välityksellä, asettaa tekniikan nykyinen kehitysvaihe tälle vapaudelle omat, tosiasialliset rajoituksensa.” Valiokunta katsoi, ettei radiotoiminnan sääntely lailla, jos se vain muutoin täyttää sille asetettavat vaatimukset, merkitse sananvapauden rajoittamista.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan myös kaapelilähetystoimintaan vaikuttavat tietyt tosiasialliset tekniset ja taloudelliset rajoitukset. Vaikka kanavia voidaan avata useita, niin kymmenien tai tulevaisuudessa jopa satojen kanavien olemassaolo ei poista sitä eroa, joka kaapelilähetystoiminnassa aiheutuu painoviestintään verrattuna. Kysymys on siitä, että kirjapainon tuotteita voidaan periaatteessa tehdä ja jakaa määrättömästi esimerkiksi kunnallistekniikkaan sidottujen sähköisten siirtoteiden tätä toimintaa mitenkään rajoittamatta. Valiokunnan käsityksen mukaan toimilupajärjestelmä on perusteltavissa kaapelilähetystoiminnan tällaisen sidonnaisuuden tähden.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin seikka toimilupajärjestelmässä on se, että toimilupa on lakiehdotuksen 4 §:n mukaan myönnettävä, jos luvan hakija täyttää lainkohdassa säädettävät edellytykset, jotka valiokunnan käsityksen mukaan ovat järjestysluonteisia. Kun valtioneuvoston toimilupaharkinta on tällä tavoin tarkoin rajattu ja lakiin sidottu, ei kaapelilähetystoiminnan luvanvaraisuus valiokunnan käsityksen mukaan ole vastoin hallitusmuodon 10 §:n 1 momentissa säädettyä ennalta ehkäisemisen kieltoa.

Sananvapauden käytön luvanvaraistaminen ehdotettullakin tavalla edellyttää valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että valtioneuvoston lupahakemuksen johdosta tekemään päätökseen on mahdollisuus hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen. Esityksen perustelujen mukaan

toimilupapäätöksestä voitaisiin valittaa muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mainitun lain 4 §:n mukaan yleinen valitusoikeus onkin olemassa, mikäli laissa tai asetuksessa ei ole toisin säädetty. Koska on epäselvää, onko viitattu lainkohta luonteeltaan valtuuttava, valiokunta pitää asianmukaisena turvata muutoksenhakumahdollisuus nimenomaisin säännöksin kaapelilähetystoimintaa koskevassa laissa. Muutoksenhakumahdollisuuden piirissä tulee tällöin olla kaikki ne yksityisiä ja yhteisöjä koskevat hallintopäätökset, joita viranomaiset lakiehdotuksen nojalla tekevät ja jotka yleissäännösten mukaan ovat valituskelpoisia.

Toimilupajärjestelmään liittyy lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin siirtymäsäännös. Valiokunta pitää asianmukaisena säätää tässä momentissa tietty lain voimaantulosta laskettava määräaika, jonka kuluessa toimilupa on haettava tai ilmoitus tehtävä.

### *Lakiehdotuksen 6 ja 7 § sananvapauden kannalta*

Johtoverkon omistajan ja kaapelilähetystoiminnan harjoittajan lain 6 ja 7 §:ään perustuva luovutusvelvollisuus johtoverkkoon tai sen osaan ja ohjelmakanaviin nähden on omiaan edistämään sananvapauden moninaisempaa käytännön toteutumista kuin esimerkiksi kaapelilähetystoiminnan säätäminen johtoverkon omistajan yksinoikeudeksi tai omistajan vapaasti päätettäväksi toiminnaksi. Nimenomaan käytännön kannalta lakiehdotuksen puutteena tältä osin on, että siinä ei ole lainkaan säännelty, miten luovutusvelvollisuus todellisuudessa toteutuisi. Vaikka asia ei vaikuta säätämisyjärjestykseen, on valiokunnan mielestä selvää, että täydellisempi sääntely mainitulta osalta edistäisi niin luovutusvelvollisen kuin niidenkin oikeusturvaa, joiden hyväksi luovuttaminen tapahtuu.

Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyn puutteellisuudesta aiheutuu sellainen vaara, että johtoverkon omistaja käytännössä toteuttaa luovutusvelvollisuutensa antamalla koko asianomaisen verkkokapasiteetin pitkäksi ajaksi yhdelle kaapelilähetystoiminnan harjoittajalle. Tämä taas saattaa luovuttaa ohjelmakanavat ohjelmatoiminnan harjoittajille samalla tavalla pitkäaikaissopimuksin. Näin meneteltäessä kaapelilähetystoiminnan ja ohjelmatoiminnan harjoittaminen saattavat tosiasiallisesti keskittyä muutamalle harvalle. Tällainen kehitys olisi sinänsä haitallinen

sananvapauden käytännön toteutumisen kannalta ja etenkin silloin, jos toiminta keskittyy painovapauslain mukaista toimintaa harjoittaville valtakunnallisesti tai alueellisesti johtaville yrityksille. Laissa olisikin tarpeen säätää ainakin siitä, millä tavoin turvataan myöhemmässä vaiheessa toimiluvan saaneelle oikeus käyttää johtoverkkoa ja taataan ohjelmatoimintaa harjoittamaan ryhtyvälle ohjelma-aikaa.

Valiokunta viittaa vielä lakiehdotuksen 7 §:n johdosta siihen, että sananvapauden käytännön toteutumista voidaan tehostaa muun muassa varaamalla kansalaisten ja asianomaisen kunnan käyttöön ohjelma-aikaa tai ohjelmakanava. Siksi olisi tärkeää selvittää, millä tavoin tätä kaapelilähetystoiminnan teknisten välineiden omistusoikeudesta riippumatonta sananvapauden aktiivista toteutusta voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti edistää.

#### *Kaapelilähetystoiminnan yleiset periaatteet (8 §)*

Lakiehdotuksen 8 § koskee kaapelilähetystoiminnan yleisiä periaatteita, joiden säätämistä on esityksessä pidetty tarpeellisenä toiminnan yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi. Ehdotuksen mukaan kaapelilähetystoiminnassa on edistettävä sananvapauden periaatteita ja nojaututtava kansanvaltaisiin arvoihin. Toiminnassa olisi myös tarjottava tietoja ja mielipiteitä toimialueen asioista, edistettävä kansalaisten avointa keskustelua sekä noudatettava hyviä tapoja.

Lakiehdotus on valiokunnan käsityksen mukaan tältä osin sopusuhteissa hallitusmuodon 10 §:n kanssa, koska kysymys on varsin yleisistä periaatteista.

#### *Kotimaisuus (9 §)*

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan kaapelilähetystoiminnan harjoittajan on huolehdittava siitä, että kansallisen kulttuurin edistämisen ja säilyttämisen kannalta riittävä osa ohjelmista on suomalaista alkuperää, jolloin on otettava huomioon myös toimialueen kieliolot. Toimiluvassa määrätäisiin tarkemmin, kuinka suuren osan ohjelmista vähintään tulee olla suomalaista alkuperää.

Kotimaisuusastevaatimuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttaa yleisellä tasolla se, että tämä vaatimus on omiaan tukemaan ja kannustamaan kotimaista ohjelmatuotantoa ja näin vahvistamaan kansallista kulttuuria. Siten kotimaisuusvaatimus myös käytännössä saattaa

edistää Suomen kansalaisille perustuslaissa turvattua sananvapauden yhtä keskeistä ulottuvuutta eli oikeutta ajatusten vapaaseen esittämiseen.

Kotimaisuusastevaatimus olisi hallitusmuodon sananvapaussäännösten kannalta ongelmallinen, jos vaatimus saattaisi aiheuttaa yhtäältä sen, että kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen kävisi tosiasiallisesti mahdottomaksi esimerkiksi kotimaisten ohjelmien kustannusten takia, tai toisaalta sen, että ulkomaista alkuperää olevien ohjelmien esittäminen tulisi tosiasiallisesti estetyksi. Tällaiset seuraukset ovat mahdollisia, jos kotimaisuusaste asetetaan liian korkeaksi.

Sananvapauden käytön sääntelyn tulee hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin nojalla tapahtua lailla. Lakiehdotuksen 9 §:ää on tähän nähden pidettävä perustuslain vastaisena, koska 2 momentin mukaan ohjelmiston täsmällisestä kotimaisuusasteesta eli sananvapauden eräästä käytökysymyksestä määrätään toimiluvassa.

Jotta lakiehdotus voitaisiin hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, tulee ohjelmiston kotimaisuusaste ilmaista laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi ehdotettua yksityiskohtaisemmin laadullisin kriteerein tai prosenttimääräisesti. Jos asia rajataan kylliksi laissa, ei valiokunnan käsityksen mukaan ole valtiosääntöoikeudellista estettä säätää laissa sallituksi konkretisoida riittävän täsmälliseksi muotoiltuja säännöksiä toimiluvan ehdoissa, koska myös nämä lupaehdot kuuluisivat aiemmin mainitun muutoksenhakumahdollisuuden piiriin.

#### *Mainonta (10 §)*

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan mainonnan määrä on rajoitettu siten, että kullakin ohjelmakanavalla mainoksia saa olla enintään 11 % kuukaudessa kunkin kaapelilähetystoiminnan harjoittajan ohjelma-ajasta. Saman momentin 2 kohdan mukaan mainostaminen olisi kuitenkin rajoituksitta mahdollista varta vasten mainosten lähettämiseen varatulla ohjelmakanavalla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissa n:o 3 ja 4/1976 vp. katsonut, ettei alkoholi- ja tupakkamainonnalla tavoitella sellaisia tarkoituksia, joiden vuoksi kansalaisille on hallitusmuodon 10 §:n mukaan taattu sananvapaus. Hallituksen esityksiin sisältyvillä lakiehdotuksilla ei valiokunnan käsityksen mukaan tämän vuoksi rajoitettu kansalaisille hallitusmuodon 10 §:n mukaan kuuluvia oikeuksia sillä tavoin, että lakiehdotukset

olisivat olleet ristiriidassa hallitusmuodon edellä mainitun säännöksen kanssa.

Katsoessaan myös mainosten pääsääntöisesti kuuluvan hallitusmuodon 10 §:n sananvapaus-säännösten piiriin valiokunta tähdentää, että lakiehdotus turvaisi tältäkin osin sananvapauden, koska ehdotus edellä selostetulla tavalla antaisi mahdollisuuden mainosten lähettämiseen kaapelilähetystoiminnassa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun suuruinen mainoskatto ei merkitse sitä, että kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen taloudellisten edellytysten puolesta kävisi mahdolliseksi, minkä vuoksi lakiehdotus ei tältäkin kannalta ole ristiriidassa sananvapaus-säännösten kanssa. Näiden näkökohtien nojalla perustuslakivaliokunta päättyy siihen, ettei lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla toteutettava mainonnan järjestäminen loukkaa hallitusmuodon 10 §:ssä säädettyä sananvapautta.

### Omaisuuksensuoja

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu muun muassa omaisuuden puolesta. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä, esimerkiksi lausunnossa n:o 14/1982 vp. luonnehtinut omaisuuden perustuslainsuojaa seuraavasti. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusoikeudellisia etuja, joihin kuuluu laajimpana oikeutena omistusoikeus. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana. Mikäli omistusoikeuteen puuttuvat rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, voidaan rajoituksista hallitusmuodon 6 §:n estämättä säätää tavallisella lailla. Myös vähäisemmästä puuttumisesta perustuslaissa turvattuihin kansalaisen oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää tavallisella lailla, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset tällaisiin kansalaisen oikeushyviin ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyksessä. Kuitenkin mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pidemmälle menevästä puuttumisesta kansalaisen oikeuksiin voidaan säätää tavallisella lailla.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä omaisuuden käyttörajoituksia sisältyy lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ään. Ensiksi mainitun lainkohdan mukaan johtoverkon omistaja olisi velvollinen luovuttamaan kaapelilähetystoimintaa varten käytet-

tävissä olevan johtoverkon tai sen osan jokaisen kaapelilähetystoimintaan oikeutetun käytettäväksi. Kaapelilähetystoiminnan harjoittaja taas olisi jälkimmäisen pykälän perusteella velvollinen luovuttamaan käytettävissä olevat ohjelmakanavat ohjelmatoiminnan harjoittajien käyttöön.

Omaisuuksensuojan kannalta huomiota vaatii niin ikään lakiehdotuksen 15 §.

### Luovutusvelvollisuus

Lakiehdotuksen 6 ja 7 §:n säännökset luovutusvelvollisuudesta rajoittavat johtoverkon omistajan ja johtoverkkoon tai sen osaan käyttöoikeuden saaneen toimiluvan haltijan vapautta päättää omaisuutensa tai oikeutensa käytöstä. Perustuslakivaliokunta on edellä tässä lausunnossa katsonut näiden käyttörajoitusten olevan omiaan edistämään sananvapauden eli toisen perusoikeuden käytännön toteutumista.

Omistajan oikeusaseman kannalta on huomattava, ettei luovutusvelvollisuus olisi rajoitukseton, sillä ehdotuksen mukaan johtoverkon omistaja ja toimiluvan haltija ”on velvollinen luovuttamaan... kohtuullisin ehdoin ja yhtäläisin perustein”. Esityksen perustelujen mukaan kohtuullisilla ehdoilla tarkoitetaan taloudellisia ja muitakin luovutusehtoja. Kohtuuton olisi esityksen mukaan esimerkiksi tarjoushinta, joka ei ole asiallisessa suhteessa verkon investointeihin eikä käyttö- ja kunnossapitokustannuksiin. Toisaalta joltakin kaapelilähetystoiminnan harjoittajalta ei esityksen mukaan saisi vaatia korkeampaa hintaa tai tiukempia käyttöehtoja kuin muilta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan luovutusehtojen kohtuullisuuteen tulee kuulua myös se, että johtoverkon omistajan ja kaapelilähetystoiminnan harjoittajan velvollisuus ei saa merkitä heidän oman toimintansa aiheutonta estymistä tai vaikeutumista. Luovutusvelvollisuus ei toisin sanoen voi tarkoittaa sitä, että johtoverkon omistaja ei voi käyttää puheena olevaa omaisuuttaan haluamallaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla esimerkiksi datasiirtoon tai toimiluvan saatuaan kaapelilähetystoimintaan. Myöskään toimiluvan haltijalta luovutusvelvollisuus ei saisi estää oman ohjelmatoiminnan harjoittamista kohtuullisessa mitassa. Vain näin tulkittuna luovutusvelvollisuus ei loukkaa johtoverkon omistajan eikä kaapelilähetystoiminnan harjoittajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Siksi 6 ja 7 §:n ehtojen kohtuullisuuteen viittavien sanontojen tulee käsittää myös luovuttamisen kohtuullisuus

johtoverkon omistajan ja kaapelilähetystoiminnan harjoittajan oman toiminnan kannalta, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta ehdottaa harkittavaksi, olisiko aihetta muuttaa 6 ja 7 §:n sanontoja siten, että luovutusvelvollisuus koskisi yhtäältä johtoverkon osaa ja toisaalta ohjelma-aikaa.

#### *Yleisradiolähetysten jakeluvelvollisuus (15 §)*

Lakiehdotuksen 15 §:n perusteella on kaapelilähetystoiminnan harjoittaja velvollinen jakamaan eräät yleisradiolähetykset. Velvollisuus rajoittaa johtoverkkoon käyttöoikeuden saaneen vapautta käyttää tätä oikeuttaan. Rajoitus on kuitenkin tärkeän yleisen edun vaatima, sillä joillakin kaapelilähetystoiminnan piirissä nykyisin olevilla alueilla voidaan yleisradiolähetykset vastaanottaa vain kaapeleitse lähetettyinä. Oikeutta yleisradiolähetysten vapaaseen vastaanottamiseen on valiokunnan mielestä taas pidettävä sananvapauden hyvin tärkeänä ulottuvuutena. Edellä esitetyn perusteella voidaan lakiehdotus käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä 15 §:n estämättä.

#### **Lakialoitteet**

Ed. Laurilan ym. lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Ed. Alpin ym. lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus eroaa valtiosääntöoikeudellisesti huomiota ansaitsevalla tavalla hallituksen esityksestä kah-

nessa suhteessa. Ensiksikin lakialoitteen mukaan laissa säädettäisiin kotimaisuusasteen olevan vähintään kaksi viidettäosaa ohjelmistosta. Toiseksi mainosten määrä ohjelmakanavalla olisi rajoitettu 7,5 prosenttiin. Lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että ehdotettu kotimaisuusaste ja mainonnan rajoittaminen eivät tee kaapelilähetystoiminnan harjoittamista tosiasiallisesti mahdottomaksi.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa lakiehdotusten johdosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä lakiehdotuksen 9 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon,*

*että lakialoitteeseen n:o 85/1985 vp. sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, ja*

*että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset sekä lakialoitteeseen n:o 76/1985 vp. sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, jäsenet Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Kärhä, J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka,

Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Hilpelä, Kettunen, E. Laine (osittain), Roos (osittain) ja Sasi.

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Perustuslakivaliokunnan jäsenten enemmistö on tarkastellut kaapelilähetystoiminnan sananvapausta kaupallisen yritystoiminnan puitteissa. Valiokunnassa voitaneen kannan mukaan kaapelilähetystoimintaa voidaan harjoittaa kannattavasti vain, jos toimintaan sisältyy riittävästi mainoksia ja jos ohjelmistossa on tarpeeksi halpaa ylikansallista aineistoa.

Hallitusmuodon sananvapauden suoja ei ole kytketty millään tavoin kannattavuuteen. Sananvapaus on Suomessa sillä, joka pystyy sananvapaudesta maksamaan. Hallitusmuoto tai muutkaan lait eivät turvaa kansalaisille oikeutta levittää mielipiteitään sellaisin keinoin, jotka aiheuttavat kustannuksia. Kenelläkään ei ole oikeutta esimerkiksi painotuotteen levittämiseen, jos hän ei pysty järjestämään sille rahoitusta. Sananvapaus on Suomessa tyypillinen porvarillinen vapaus, johon ei sisälly oikeutta niiden keinojen käyttämiseen, joilla kansalainen voisi levittää mielipiteitensä muiden tietoon.

Elinkeinotoiminnan ei katsota Suomessa nauttivan perustuslain kansalaisen perusoikeuksille tarjoamaa suojaa. Elinkeinotoimintaa voidaan rajoittaa ja säännellä tavallisilla laeilla. Siksi myös kaupallista mainontaa voidaan rajoittaa ja se voidaan jopa kieltää tavallisessa laissa. Perustuslakivaliokunnan enemmistö on ulottanut hallitusmuodon sananvapaussäännökset koskemaan pääsääntöisesti myös kaupallista mainontaa, vaikka se ei liity mitenkään kansalaisen oikeuteen esittää mielipiteitään ja vastaanottaa muiden käsitteitä.

Kaapelilähetystoiminta voidaan rahoittaa monin eri tavoin. Yksi mahdollisuus on verovaroin kustannettu ohjelmatoiminta, toinen asiakasmaksujen kerääminen ja kolmas näiden yhdistelmä. Lisäksi voidaan ohjelmatoimintaa rahoittaa osaksi lähetysverkon muiden käyttäjien maksuilla.

Perustuslakivaliokunta on ollut huolissaan vain sellaisen kaapelilähetystoiminnan toteutumisesta,

jossa kustannukset maksetaan osaksi kaupallisiin mainoksiin ja jossa ohjelmiston hintaa pienennetään ostamalla halpoja ylikansallisia ohjelmia. Mikäli tällaiselle kaapelilähetystoiminnalle asetetaisiin lailla esteitä, valiokunnan enemmistö väittää, että laki rikkoisi sananvapauden periaatetta.

Tosiasiassa valiokunnan enemmistö on ollut huolissaan vain mainostajien sananvapaudesta. Muut edellä esitetyt rahoitusmallit turvaisivat kaikkien suomalaisten sananvapauden paljon paremmin kuin mainostelevisiotoiminta. Ne voisivat rakentua myös kotimaiselle paikalliselle ohjelmatuotannolle, jolla mainoksiin ja ylikansallisiin ohjelmiin perustuvilla kanavilla on vain rajoitettu osuus.

Näillä perusteilla emme voi yhtyä valiokunnan porvarillisen enemmistön käsitykseen siitä, että hallitusmuodon 10 § saattaisi vaarantua, jos mainontaa ja ylikansallisen ohjelmiston esittämistä säädellään tavallisella lailla niin, että eräiden kaapelilähetystoiminnan harjoittajien toiminta estyisi. Valtaosalla kansasta ei ole taloudellisia mahdollisuuksia harjoittaa kaapelilähetystoimintaa tai vaikkapa kirjojen tuottamista, eikä sitä silti ole porvarillisessa Suomessa pidetty hallitusmuodon vastaisena. Näillä perusteilla emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan ed. Alpin ym. lakialoite saattaisi eräin edellytyksin vaatia VJ 67 §:n mukaisen säätämisen järjestyksen.

Haluamme kiinnittää liikennevaliokunnan huomiota myös siihen, että lakiesityksen 11 §:n perusteella on mahdollista, että kaapelilähetystoiminnassa lähetetään pelkästään ulkomaisia ohjelmia, joita eivät koske sananvapauden yleiset periaatteet ja kansanvaltaiset arvot, kotimaisuus-edellytys tai mainosrajoitukset. Tällaisen välityssatelliittiohjelman halpuus saattaa johtaa siihen, että kaapeliohjelmien suuri enemmistö on ylikansallista viihdettä ja suomalaisten sananvapausta edistämään tarkoitettu toiminta jää nimelliseksi.

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 1986

Kati Peltola

Ensio Laine

## II

Hallituksen esitykseen sisältyvä kaapelilähetystoimintaa koskeva lakiehdotus on viestintäpoliittisesti merkittävä ehdotus. Sitä on arvioitava erityisesti siitä lähtökohdasta, mitä vaikutuksia lailla on kansalaisten tiedonvälityksen tarpeen ja sananvapauden vaatimusten kannalta. Tästä syystä lakiehdotusta on myös valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltava pitäen silmällä ensi sijassa hallitusmuodon sananvapauden turvaavia 10 §:n säännöksiä ja vasta toissijaisesti hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten kannalta.

Hallitusmuodon 10 §:n nojalla Suomen kansalaisella on sananvapaus sekä oikeus kirjoitukseen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakoita estämättä. Hallitusmuodon säännös turvaa sananvapauden nimenomaisesti Suomen kansalaiselle. Sen vuoksi kaapelilähetystoimintaa koskevan lakiehdotuksenkin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi on oltava se, millä tavoin ehdotuksella edistetään suomalaista kulttuuria ja turvataan suomen ja ruotsin kielen asema sekä mahdollisuudet kansalaisten ilmaisuvapauden harjoittamiseen. Sen sijaan lähtökohdaksi ei voida hyväksyä ulkomaisen, pääasiassa kaupallisiin intresseihin perustuvan viestinnän kritiikintöntä asettamista samaan asemaan Suomen kansalaisten harjoittaman kotimaisen tiedonvälityksen kanssa.

### *Kotimaisuus (9 §)*

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että lakia kaapelilähetystoiminnasta ei lakiehdotuksen 9 §:n sisällön vuoksi voida säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tulkinta lähtee siitä näkemyksestä, että perustuslain säätämisyjärjestys on tarpeen hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin vuoksi, koska tämän säännöksen nojalla sananvapauden käytön sääntelyn tulee tapahtua lailla.

Kaapelilähetystoiminnan harjoittajan sekä toimialueen erilaisista olosuhteista johtuen käytännössä laissa ei voida koskaan antaa niin yksityiskohtaisia säännöksiä, että ne täysin poissulkisivat tarkempien säännösten ja määräysten antamisen ja normin tulkinnan tarpeen. Tästä syystä myös lakiehdotuksen säännösten ja hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin suhdetta arvioitaessa joudutaan ottamaan kantaa vain siihen, miten täsmällisesti hallitusmuoto edellyttää lain säännöksellä rajoitettavaksi alemmanasteisten normien antajien ja lain tulkitsijoiden liikkuma-alaa.

Valiokunnan enemmistön käsityksen mukaan se, että toimiluvassa voitaisiin tarkemmin määrätä lakiehdotuksen edellyttämä riittävä kotimaisuusaste, olisi ristiriidassa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin kanssa. Kantaansa valiokunnan enemmistö on perustellut sillä, että tietyn kotimaisuusasteen vaatiminen ohjelmistolta saattaa aiheuttaa sen, että kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen kävisi tosiasiallisesti mahdottomaksi esimerkiksi kotimaisten ohjelmien kustannusten takia, tai siksi, että ulkomaisten ohjelmien lähettäminen tulisi tosiasiallisesti mahdottomaksi. Valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan ole ottanut huomioon sitä, että lakiehdotuksen 9 § rajoittaa toimiluvan määräysten sisältöä. Ohjelmiston kotimaisuusaste on tämän säännöksen mukaan määrättävä niin, että se on kansallisen kulttuurin edistämisen ja säilyttämisen kannalta riittävä. Kotimaisuusastetta, jolla on valiokunnan enemmistön käsityksen mukaisia seurauksia, ei voida pitää lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla riittävänä.

Toimilupaviranomaisen harkintavalta kotimaisuusastetta määrättäessä on lakiehdotuksen 9 §:n säännökseen sidottu. Määräämällä kotimaisuusasteen sellaiseksi, että kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen tosiasiallisesti tulee mahdottomaksi, toimilupaviranomainen niin ollen ylittää toimivaltansa.

Sen perusteella, mitä edellä on esitetty, valiokunnan enemmistön esittämin perustein ei voida katsoa, että lakiehdotuksen 9 § olisi ristiriidassa hallitusmuodon 10 §:n kanssa. Päinvastoin on otettava huomioon, että riittävän kotimaisuusasteen tarkemman määräämisen jättämisellä toimilupaviranomaisen tehtäväksi saavutetaan sananvapauden toteutumisen kannalta myös merkittäviä etuja. Sananvapauden toteuttaminen vaatii käytännössä kaapelilähetystoiminnan laadun ja laajuuden sekä alueellisten olosuhteiden huomioon ottamista. Laissa annettavalla säännöksellä ei voitaisi saavuttaa riittävää joustavuutta erilaisiin käytännössä ilmeneviin tapauksiin nähden. Tämä ei kuitenkaan estä, etteikö myös lakiin voitaisi ottaa myöhemmin tarkempia määräyksiä mm. käytännössä saatujen kokemusten pohjalta.

### *Välitysatelliittiohjelmat (11 §)*

Suomalaisen kulttuurin sekä suomen ja ruotsin kielen kannalta merkittäviä ovat välitysatelliittiohjelmat. Lakiehdotuksen 11 §:n nojalla muun



muassa ohjelmien kotimaisuusastetta koskevaa säännöstä ei sovellettaisi välityssatelliittiohjelmiin edellyttäen, että ohjelma lähetetään samanaikaisesti ja muuttamattomana erikseen sitä varten varatulla ohjelmakanavalla. Lakiehdotuksen lähtökohtana toisin sanoen on, että välityssatelliittiohjelmiä varten varattua ohjelmakanavaa tarkastellaan muusta ohjelmatarjonnasta erillisenä kokonaisuutena, jonka ohjelmistoa ei otettaisi lainkaan lukuun, kun kotimaisuusasteen täyttämistä arvioidaan kaapelilähetystoiminnan harjoittajan

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 1986

Jouko Skinnari

Arja Alho  
Jukka Mikkola

Tuulikki Hämäläinen

### III

Yhtyen sosiaalidemokraattien eriävissä mielipiteessä esiintuotuihin näkökohtiin esitän lisäksi seuraavaa: valiokunnan enemmistön lausunnossa on vedetty sananvapauden- ja omistusoikeuden suojan piiriin sellaiset oikeudet ja toiminnot, jotka minun käsitysteni mukaan eivät mitenkään voi nauttia perusoikeuden suojaa; nimittäin kaapelitelevision johtoverkon omistajan oikeudet sekä kaupallinen, elinkeinon harjoittamiseen liittyvä mainonta ja ulkomaisten lähetysten välittäminen.

Sen, että ei olla tekemisissä perusoikeuksien kanssa, todistaa jo se, että lakiesitys koskee ainoastaan paikallista, alueellista (yleensä monopoli-) toimintaa — ei valtakunnallista jokaisen kansalaisen ulottuvilla olevaa toimintaa. Sen todistaa myös se, että kaapelitelevisiotoiminnan harjoittajalta edellytetään lakiehdotuksessa vakavaraisuutta.

Valiokunnan enemmistön lausunnossa tulkitaan hallitusmuotoa selvästi ylisuojaten paitsi yksityistä omistusoikeutta, myös kansalaisen sananvapautta. HM:n 6 §:ssä säädetty yksityisen omistusoikeuden suoja ei ole tarkoitettu ulotettavaksi elinkeinonharjoittamisen piiriin kuuluvaan omaisuuteen, vaan ainoastaan kansalaisen yksityiseen omaisuuteen. Näin ollen kaapelitelevisiotoiminnan harjoittamisessa välttämätön johtoverkko ei nauti yksityisen omistusoikeuden suojaa.

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 1986

Paula Eenilä

ohjelmatarjonnassa kokonaisuutena. Seurauksena on, että kaapelilähetystoiminnan harjoittajat joutuvat eriarvoiseen asemaan siitä riippuen, lähetävätkö ne ulkomaisia välityssatelliittiohjelmiä vai eivät.

Kun edellä esitettyä ei voida pitää hallitusmuodon 10 §:ssä Suomen kansalaisille turvatussanavapauden mukaisena, olisi lakiehdotuksen 11 §:ää muutettava siten, että pykälästä poistettaisiin ainakin viittaus 9 §:ään tai 11 § olisi poistettava.

HM:n 10 §:ssä säädetty sananvapaudensuoja ei sekään ole tarkoitettu ulotettavaksi elinkeinonharjoittamisen piiriin kuuluviin markkinointikeinoihin, kuten kaupalliseen mainontaan. Koska Suomen kansalaisille HM:n 10 §:ssä säädetty sananvapaudensuojakin on tarkoitettu henkilökohtaiseksi ja tahtoo siis suojata jokaisen kansalaisen vapaan oikeuden omien ajatustensa ja mielipiteidensä esittämiseen, ei suoja luonnollisesti voi myöskään ulottua ulkomaisten lähetysten välittämiseen.

HM 10 §:n pohjalta kotimaisuusvaatimus on välttämätön ja luonnollinen suomalaisen sananvapauden vaatimus — perusoikeudesta puhuttaessa.

Jotta kansalaisten yhdenvertaisuus tämän uuden viestintämuodon osalta jotenkin turvataisiin lähettämisen oikeuden osalta, niin, koska toiminnan harjoittaminen on sidottu vakavaraisuuteen, on edellytettävä ns. vapaan kansalaiskanavan luomista muiden kuin vakavaraisten sananvapauden turvaamiseksi tässä viestintävälineessä.

Valiokunnan enemmistö ei ole lainkaan kantanut huolta vastaanottajan eli katselijan sananvapaudesta. Kaupallinen mainonta ainakin liian runsaana ja sopimattomasti ohjelmien sisään sijoitettuna, samoin kuin ulkomaiset lähetykset, voivat muodostua vakavaksi loukkaukseksi vastaanottajan sananvapautta kohtaan.

