

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

29 päivänä lokakuuta 1993

Lausunto n:o 23

Liikennevaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä syyskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 124 laiksi Oy Yleisradio-Rundradion Ab:stä liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Vesa Palonen liikenneministeriöstä, Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston puheenjohtaja Seppo Niemelä, kansliajohtaja Jussi Tunturi Oy Yleisradio Ab:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, assistentti Sami Manninen, professori Kaarle Nordenstreng, vt. professori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Oy Yleisradio-Rundradion Ab:stä. Esityksen mukaan Oy Yleisradio-Rundradion Ab (jäljempänä yleisradioyhtiö) olisi julkisen palvelun yleisradiotoimintaa harjoittava osakeyhtiö, jonka osakkeista valtion tulisi omistaa vähintään 70 prosenttia. Yleisradioyhtiö toimisi suoraan lain nojalla ilman erillistä toimilupaa. Muuta sähköistä viestintää on edelleen tarkoitus ohjata valtioneuvoston myöntämin toimitiluin.

Yleisradioyhtiötä johtaisi eduskunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan valitsema hallintoneuvosto. Yleisradioyhtiö rahoitaisi edelleen toimintansa pääosin lupamaksuvaroilla.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lailla ei muutettaisi eduskunnan tehtäviä yleisradioyhtiön hallinnossa, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallises-

sa lainsäädäntöjärjestyksessä. Radiorahaston osalta lakiehdotuksessa ei ole perustelujen mukaan kysymys uuden rahaston perustamisesta eikä rahaston muuttamisesta, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan hallitusmuodon 6 luvun kannalta käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Sananvapaudesta

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

Lausunnossa n:o 8/1961 vp perustuslakivaliokunta asettui sille kannalle, että hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännökset koskevat myös yleisradiotoimintaa (ks. kaapelilähetystoiminnasta PeVL 2/1986 vp). Samassa yhteydessä valiokunta — otettuaan huomioon aaltopituuksien ja televisiokanavien vähäisyydestä yleisradiotoiminnalle aiheutuvat tosiasialliset rajoitukset — katsoi, että perustuslakikysymykseksi ei muodostu se, rakentuuo radiotoiminnan sääntely radiomonopolin vai radiovapauden pohjalta. Näissä kummassakin tapauksessa valiokunta piti tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä lakiin otettavia riittäviä takeita siitä, että kansalaisten oikeus ajatusten vapaaseen esittämiseen radioteitse turvataan hallinnolliselta mielivallalta ja myös muilta tahoilta mahdollisesti tulevilta loukkauksilta. Muutoin jäi valiokunnan mielestä harkintakysymykseksi, kummassa-ko järjestelmässä voidaan parhaiten turvata kansalaisille tarkoitettu oikeus.

Esityksessä ehdotettu toimilupapakon poistaminen lisää muodollisesti yleisradioyhtiön riip-

pumattomuutta valtioneuvostosta. Edelleenkin valtioneuvostolle ja telehallintokeskukselle tosin jäisi mahdollisuuksia vaikuttaa yhtiöön sen riippumattomuutta kaventavasti. Lakiehdotuksessa yhtiön asema on kuitenkin kokonaisuutena järjestetty sellaiseksi, että ehdotus voidaan tältä kannalta arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valiokunta kuitenkin huomauttaa siitä, eikä ohjelmapolitiikka pitäisi rajata 3 §:n 2 momentin ulkopuolelle.

Yleisradiolähetystoiminnan harjoittamisen toimilupajärjestelmä perustuu vuonna 1927 annettuun lakiin radiolaitteista. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan yleisradioyhtiö saa harjoittaa yleisradiotoimintaa (po. yleisradiolähetystoimintaa radiolaitelain 1.3 §:n takia) suoraan lain perusteella ja siis ilman toimilupaa.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen ratkaisu on periaatteellisesti erikoinen. Ääritapauksessa sen voi sanoa lisäävän mahdollisuuksia käyttää toimilupaharkintaa monopolin perustamiseen. Esitetyn näkökohdan merkitystä nykyisessä tilanteessa suhteellistuttaa kuitenkin jonkin verran se, että MTV Oy on 2.9.1993 saanut valtioneuvostolta toimiluvan harjoittaa kaupallista televisiotoimintaa. Toimilupa on voimassa 14.12.1999 asti. Lakiehdotuksesta aiheutuva yleisradioyhtiön muodollinen erikoisasema ei tällaisessa tosiasiallisessa tilanteessa vaikuta lain säätämisyjärjestykseen.

Vuoden 1927 radiolaitelaki on sananvapauden näkökulmasta auttamattomasti vanhentunut. Se ei yhdessä nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen kanssa muodosta edes lainsäädäntöteknisesti kelvollista pohjaa yleisradiotoiminnan sääntelylle. *Valiokunta edellyttää*, että hallitus käynnistää pikaisesti lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun, jonka tavoitteena on laatia hallitusmuodon sananvapaussäännökset asianmukaisesti huomioon ottava ehdotus yleisradiolainsäädännöksi tai koko sähköistä joukkoviestintää koskevaksi lainsäädännöksi.

Esittämänsä liittyen valiokunta mainitsee vielä, että kyseisessä vuoden 1961 lausunnossa pidettiin yleisradiovastaanottolaitteen hallussapitolupavaatimusta yksiselitteisesti sananvapauden periaatteeseen sisältyvää kuuntelemisen vapautta loukkaavana. Tuollaista lupaa kuitenkin edellytetään radiolaitelaissa, jonka 4 §:n 3 momentin sanamuoto asiallisesti ottaen toistetaan lakiehdotuksen 12 §:ssä. Valiokunnan mielestä on syytä muuttaa lakiehdotusta ja tässä yhteydessä myös radiolaitelakia niin, että vuoden 1961

lausunnossa mainittu epäkohta poistuu. Lisäksi maksun perusteista sekä maksun perimiskelpoisuudesta tulee säätää riittävän täsmällisesti.

Hallintoneuvoston jäsenten valitseminen

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan eduskunta valitsee yleisradioyhtiön hallintoneuvoston jäsenet. Tämä tehtävä säädettiin eduskunnalle vuonna 1948 lailla. Se säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska tällaisen toimeenpanovaltaan kuuluvan tehtävän antaminen eduskunnalle poikkesi hallitusmuodon 2 §:ssä ilmaistuista periaatteista (PeVL 5/1946 vp). Eduskunnan lakiehdotuksen mukaiset tehtävät hallintoneuvoston valinnassa eivät laajene nykyisestä, joten kyseinen 5 §:n säännös ei vaadi lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (vrt. PeVL 1/1988 vp ja 10/1990 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos hallintoneuvoston jäsenet on tarkoitus nykyiseen tapaan valita eduskunnan vaalikaudeksi, ehdotettua sääntelyä tulisi muuttaa esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 4 momentin mukaiseksi.

Radorahasto

Lakiehdotuksen 11 §:n tarkoittama radorahasto on jo olemassa. Rahaston käyttötarkoitus ei muutu lakiehdotuksen perusteella. Myöskään rahaston suuruus ei kasva lakiehdotuksen johdosta ainakaan sillä tavoin, että rahastoa olisi pidettävä asiallisesti uutena rahastona ja siten hallitusmuodon 6 luvun vastaisena. Lakiehdotus voidaan näin ollen tältäkin kannalta arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Radorahaston suuruuteen näyttäisi liittyvän lakiehdotuksen 13 §. Se ei kuitenkaan ole säännös, joka hallitusmuodon 62 §:n huomioon ottaen voisi sisältää oikeudellisen perusteen joidenkin uusien maksujen määräämiseen. Ehdotetun pykälän ainoaksi merkitykseksi jää näin ollen, että sen nojalla voidaan jollakin muulla perusteella laillisesti kannettavia yleisradiotoimintaan liittyviä maksuja ohjata radorahastoon. Näin ymmärrettynä 13 § ei vaikuta lakiehdotuksen käsitelyjärjestykseen.

Pykäläehdotuksen johdosta olisi valiokunnan mielestä vielä selvitettävä, onko siinä käytetty oikein maksu-käsitettä vai onko säännöksen tarkoitus koskea esimerkiksi yksityisoikeudellisella perusteella kertyviä tuloja.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentti

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin sanamuoto on sillä tavoin avoin, ettei liikenneministeriön valtaa antaa säännöksessä tarkoitettuja määräyksiä ole mitenkään rajattu. Tästä huolimatta erinäisiä rajoituksia kuitenkin on olemassa. Ehdotus ei ensiksikään delegoi ministeriölle sopimuskentekovaltaa eikä toiseksi valtuuta ministeriötä huolehtimaan tarkoitettujen sopimusten valtiosisäisestä voimaansaattamisesta. Näin ol- len sopimusten voimaansaattamisvaiheeseen jää esimerkiksi sen tutkiminen, millainen on sopimusmääräysten ja hallitusmuodon sananva- paussäännösten suhde. Muun muassa tällä sei- kalla on vaikutusta sopimuksen voimaansaatta- mistapaan.

Näin ymmärrettynä ehdotus ei ole ongelmal- linen valtiosäännön kannalta. Voidaan kuiten- kin kysyä, mikä 14 §:n 2 momentin normatiivi- nen merkitys voi olla, jos tarkoitettut kansainvä- liset sopimukset joka tapauksessa on saatettava eri menettelyssä asianmukaisesti voimaan Suo- messa ja ne sen jälkeen tulevat osaksi oikeusjär- jestystämme. Avoimeksi jää, minkä vuoksi yleis- radioyhtiön olisi vielä erikseen kohdistettava sopimuksia vastaavia määräyksiä ministeriön päätöksellä.

Yksityiskohtia

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan yleisradioyh- tiö on julkisen palvelun yleisradiotoimintaa har- joittava osakeyhtiö. Tällä käsitteellä on suora- naista juridista merkitystä ainakin 6 §:n 1 mo- mentin 4 kohdan ja 9 §:n kannalta. Käsitteen sisältö jää kuitenkin kovin epämääräiseksi. Li- säksi 8 §:ssä puhutaan yhtäältä täydestä palve- lusta ja toisaalta julkisesta palvelusta. Valiokun- nan mielestä käsite tulisi määritellä lakitekstissä.

Lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan sanonta antaisi hallintoneuvostolle sananvapauden kan- nalta liian väljät valtuudet. Sananvapauteen liit- tyvistä syistä sanamuotoa tulisikin tarkentaa, esimerkiksi seuraavasti: ”Pitää huolta, että eri- tyisesti julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mu- kaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.”

Lain 9 § merkitsisi yhtiön toimialaa koskevan päätösvallan jakamista lainsäätäjän ja yhtiöko- kouksen välillä. Asiallisesti ottaen kysymys on siitä, että ehdotuksen rajoissa tuota päätösvaltaa käyttäisi valtion edustajana liikenneministeri. On puute, ettei ehdotukseen varsinaisesti sisälly mitään rajoituksia yhtiön tehtävien laajentami-

selle. Valiokunnan käsityksen mukaan lakia pi- tää tässä suhteessa täsmentää.

Ehdotuksen 10 §:ään sisältyy mainonnan kiel- to ja samalla myös valtioneuvoston jokseenkin rajoitukseton valta myöntää lupa mainonnan lähettämiseen. Valtiosääntöoikeudellisista syistä on välttämätöntä, ettei valta poiketa lain pää- säännöstä jää ehdotettuun tapaan avoimeksi. Säännöstä on mahdollista muodollisesti täsmen- tää esimerkiksi niin, että lupatoimivalta olisi tapauskohtainen eli kohdistuisi vain lupapäätöksessä yksilöitäviin ohjelmiin, tai niin, että lakiin ei lainkaan sisällytetä yleistä kieltoa. Sään- nöksestä voidaan vielä todeta, että yleisradioyh- tiön riippumattomuutta lisäisi, jos päätökset mainonnan lähettamisestä joidenkin ohjelmien yhteydessä kuuluisivat yhtiön hallintoneuvostol- le, jolla käytännössä on myös mahdollisuudet valvoa kaupallisuuden vaikutuksia julkisen pal- velun yleisradiotoimintaan.

Lakiehdotuksen eri kohdista voi havaita, ettei sen ja yleisen osakeyhtiölainsäädännön suhdetta ole selvitetty tarvittavassa määrin. Myöskään ehdotettujen säännösten suhdetta esimerkiksi lakiin valtion osakasvallan käytöstä erässä ta- loudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöis- sä ja lakiin ulkomaalaisten yritystosten seuran- nasta ei näy pohditun. Liikennevaliokunnan tu- lisikin kiinnittää asiaan huomiota.

Lakiehdotuksen lakitekkinen taso

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus on lakitekni- sesti vaatimaton. Tältä kannalta se rinnastuu lähinnä perustuslakivaliokunnassa aiemmin kä- siteltävänä olleeseen postitoimintalakiin (PeVL 14/1993 vp), joka niin ikään oli esitelty liikenne- ministeriöstä.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehd- otuksen taso selittyy paljolti siitä, mitä esityksen perusteluissa on mainittu: ”Esitys on valmisteltu pääosin virkatyössä liikenneministeriössä neuvo- tellen muun muassa Oy Yleisradio Ab:n edus- tajien kanssa. . . . Esityksestä ei ole pyydetty erikseen lausuntoja.” Yhteiskunnallisesti näin merkittävän lainsäädännön valmistelu ei valio- kunnan mielestä saa jäädä asianomaisten omiin käsiin. Suomalaiseen lainvalmistelutyyliin aivan pariin viime vuoteen asti vankasti sisällynyt lausuntokierros on osaltaan — oikeusministe- riössä suoritettavan tarkastuksen lisäksi — ollut takaamassa sitä, että eduskunnalle on annettu lakiteknisesti kelvollisia lakiehdotuksia.

Edelliseen viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että liikennevaliokunnan tulee paneutua lakiesityksen tasoon ja sisältöön kokonaisuudessaan. Aiemmin jo esille otettujen seikkojen lisäksi seuraavassa esitetään joitain yksittäisiä lisähuomautuksia lakiehdotuksen teknisistä heikkouksista:

Lain 2 §:n ilmaisu ”yleiset edut” jää uudisterminä merkitykseltään epäselväksi.

Lain 3 §:n otsikko on epäonnistunut. Pykälän 2 momentin oikeampi lakisystemaattinen paikka on 5 §:ssä.

Ajatusharha 6 §:n 1 momentin 1 kohdan sanonnassa on korjattava.

Lain 7 §:n 2 momentti tulisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Yhtiöllä on toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja.”

Lain 9 §:ssä edellytetään siinä tarkoitettua toi-

minnan järjestämistä tilinpidollisesti erilliseksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta. Esityksestä ei selviä, mitä tällä erillisyydellä tarkoitetaan ja onko vaatimusta mahdollista täyttää ilman yhtiöittämisratkaisuja.

Mainonnan kieltoa koskevaa 10 §:ää ei voida sijoittaa lukuun, joka otsikkonsa mukaan koskee yleisradioyhtiön tehtäviä.

Lain 16 §:n 1 kohdassa olisi todettava, että siinä mainittu laki kumotaan siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Jääteenmäki (osittain), Kaari-lahti, Koskinen, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Helle.