

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 27/2010 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkina-  
lain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voi-  
maantulosäännöksen muuttamisesta, viestintä-  
markkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoi-  
minnasta annetun lain muuttamiseksi**

*Liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 16 päivänä maaliskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (HE 13/2010 vp) valmistelevalle käsittelyksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jussi Mäkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Juha Raitio
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Tuomas Ojanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viestintämarkkinalain säännöksiä ohjelmistojen siirtovelvoitteesta sekä lisättäväksi televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin säännökset ohjelmistoihin liitettävistä tekstityksestä ja äänitekstityksestä.

Ohjelmistojen siirtovelvoitetta ehdotetaan rajoitettavaksi nykyisestä siten, että sen piiriin jäisivät julkisen palvelun ohjelmistojen lisäksi vain ne vapaasti vastaanotettavat yleisen edun mukaiset valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lä-

hetettävät televisio-ohjelmistot, joihin tulee liittää ääni- ja tekstityspalvelu.

Televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin ehdotettavilla muutoksilla pyritään edistämään näkö- ja kuulorajoitteisten mahdollisuutta päästä osallisiksi televisiolähetyksistä.

Nykyistä siirtovelvoitesääntelyä jatkavan viestintämarkkinalain 134 §:n voimaantulosäännöksen muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä syyskuuta 2010, ja sitä on tarkoitus soveltaa kesäkuun 2011 loppuun. Viestintä-

markkinalain ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011. Siirtovelvoitesääntely ehdotetaan säädettäväksi kaupallisten kanavien osalta määräajaksi siten, että se on voimassa vuoden 2016 joulukuun loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä ohjelmistojen siirtovelvoitteesta on arvioitu perustuslain 12 §:ssä turvattun sananvapauden ja perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Televisiotoiminnan harjoittajille ehdotettua velvoitetta saattaa merkittävän osan yleisöstä tavoittavat ohjelmistot näkö-

ja kuulorajoitteisten saataviin on tarkasteltu sananvapauden, omaisuuden suojan, perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden sekä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Säännösten sisältämiä asetuksenantovaltuuksia on arvioitu perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa. Lakiehdotukset voidaan hallituksen näkemyksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Ohjelmistojen siirtovelvoite*

Viestintämarkkinalain 134 §:ää ehdotetaan muutettavaksi (2. lakiehdotus) siten, että verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen ohella vain sellaisia yleisen edun mukaisia valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettäviä televisio-ohjelmistoja, joihin tulee liittää ääni- ja tekstityspalvelu. Ehdotuksen tarkoituksena on saattaa sääntely vastamaan EU:n uudistetun yleispalveludirektiivin vaatimuksia, ja se merkitsee siirtovelvoitteen alan olennaista supistumista nykyiseen verrattuna.

Perustuslakivaliokunta on viestintämarkkinalain 134 §:ää aiemmin arvioidessaan katsonut siirtovelvoitteesta säätämiseksi olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävät sananvapauden turvaamiseen liittyvät perusteet. Valiokunta piti ehdotettua siirtovelvollisuutta myös omaisuuden käyttörajoitukselta edellytettävän suhteellisuusvaatimuksen mukaisena (PeVL 61/2002 vp, s. 4–5, ks. myös PeVL 7/2005 vp, s. 6). Sittemmin valiokunta on pitänyt siirtovelvoitteen kaventamista merkitsevää sääntelyä omaisuuden suojan turvaamisen kannalta ongelmattomana (PeVL 19/2007 vp,

s. 2/II). Myös soveltamisalaltaan nyt edelleen kavennettavaksi ehdotettava velvoite on perustuslain 15 §:n valossa ongelmaton. Myöskään siirtovelvoitteen jatkaminen kymmenellä kuukaudella yli nykyisessä laissa olevan määräajan ei valiokunnan mielestä muodostu teleyritysten kannalta kohtuuttomaksi. Siirtymäajan hyväksyttävänä tarkoituksena on siirtovelvoitteen piiristä poistuvien ohjelmistojen sopimusperusteisen jakelun turvaaminen.

Perustuslakivaliokunta on siirtovelvoitetta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota myös sen merkitykseen sananvapauden kannalta (PeVL 61/2002 vp, s. 5, PeVL 19/2007 vp, s. 2–3). Valiokunta on muun muassa pitänyt sananvapauden toteutumiseen liittyvän viestinnän monipuolisuuden ja moniarvoisuuden näkökulmasta tärkeänä turvata televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien pääsy kaapeliverkkoon (PeVL 19/2007 vp, s. 3/II). Ehdotettu viestintämarkkinalain muutos ei valiokunnan mielestä ainakaan suoraan vaaranna tätä tavoitetta, koska julkisen palvelun ja yleisen edun mukaiset ohjelmistot säilyvät siirtovelvoitteen piirissä ja muilla toimijoilla on mahdollisuus sopimusperusteiseen jakeluun. Tärkeää on kuitenkin jatkossakin varmistaa, että myös kaapeliverkkoon kuuluvissa kotitalouksissa asuvat pääsevät tosiasiallisestikin osallisiksi riittävän monipuolisesta ja mo-

niarvoisesta ohjelmistotarjonnasta ilman kohuttomia lisäkustannuksia.

*Ohjelmistojen saattaminen näkö- ja kuulorajotteisten saataville*

Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistoihin ja valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettäviin, uutis- ja ajankohtaisohjelmia toimiluvan mukaan sisältäviin yleisen edun mukaisiin ohjelmistoihin on 3. lakiehdotuksen 19 a §:n mukaan liitettävä ääni- ja tekstityspalvelu. Palvelun toteuttamisesta aiheutuu televisiotoiminnan harjoittajille kustannuksia. Esitykseen liitetyn asetusluonnoksen mukaan kustannusten laskemisessa vuosina 2011 ja 2012 käytettävät ohjelmatuntikohtaiset rahamäärät ovat äänen ohjelmistoihin liittämisen osalta 90 euroa ja tekstityksen liittämisen osalta 630 euroa.

Ehdotetun taloudellisesti merkittävän velvoitteen asettaminen televisiotoiminnan harjoittajalle on merkityksellistä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuudensuojan samoin kuin perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta. Velvoite voi muodostua ongelmalliseksi myös perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetyn sananvapauden kannalta, jos se muodostuu niin raskaaksi, että se tosiasiallisesti estää televisiotoiminnan harjoittamisen.

Velvoitteen asettamisen tarkoituksena on parantaa näkö- ja kuulovammaisten mahdollisuuksia päästä osallisiksi televisiolähetyksistä. Velvoite edistää näkö- ja kuulovammaisten osalta perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä samoin kuin perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädettyä velvoitetta turvata viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet lailla. Sääntelyllä toteutetaan Suomen allekirjoittaman YK:n vammaisten oikeuksien ja ihmisarvon suojaamista koskevan yleissopimuksen 30 artiklan 1 kohdan b alakohdan määräystä, jonka mukaan sopimusvaltioiden on taattava vammaisille mahdollisuus päästä osallisiksi muun muassa televisio-ohjelmista ja elokuvista yhdenvertaisesti muiden väestöryhmien kanssa.

Kaiken kaikkiaan ehdotus on omiaan turvaamaan perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sääntelylle on siten epäilemättä olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia perusteita.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta olennaista on, että velvoitteesta seuraavat kustannukset muun kuin julkisen palvelun yhteydessä eivät saa ylittää yhtä prosenttia televisiotoiminnan harjoittajan edellisen tilikauden liikevaihdosta. Tällaista kustannuskatkoa voidaan pitää toiminnanharjoittajan kannalta kohtuullisena.

Perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta ehdotettu sääntely muodostuu osin ongelmalliseksi. Säännöksen 2 momentissa ei ensinnäkään ole säädetty, mitä "yleisen edun mukaisilla ohjelmistoilla" tarkoitetaan. Mainittu on vain, että näiden tulee toimiluvan mukaan sisältää uutis- ja ajankohtaisohjelmia. Näin sääntely jättää pykälän 3 momentin mukaisesti annettavassa asetuksessa ja ohjelmistoluovassa määriteltäväksi ja yksilöitäväksi, mitkä ohjelmistot ovat yleisen edun mukaisia. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että niin velvoite liittyy televisiotoimintaan ääni- ja tekstityspalvelu kuin välillisesti myös 2. lakiehdotuksen 134 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen siirtovelvoitteen laajuus jäävät viime kädessä pitkälti asetuksenantajan ja toimiluvan myöntäjän harkintaan. Sääntely on välttämätöntä täydentää siten, että lain tasolla säädetään riittävän täsmällisesti niistä edellytyksistä, joiden perusteella ohjelmistojen voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaisia. Tällaiset edellytykset voivat valiokunnan mielestä koskea muun muassa esityksen perusteluissa (s. 14) mainittuihin ohjelmistojen monipuolisuuteen ja suomen- tai ruotsinkielisten ohjelmien määrään liittyviä seikkoja samoin kuin säännöksessään mainittua uutis- ja ajankohtaisohjelmien sisällyttämistä ohjelmistoihin. Lain täsmäntäminen edellä esitetyllä tavalla on edellytys 3. lakiehdotuksen 19 a §:n käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Li-

säksi valiokunta huomauttaa, että täsmentäminen on tarpeen myös yleispalveludirektiivin 31 artiklan sen säännöksen kannalta, jonka mukaan siirtovelvoitteita voidaan asettaa ainoastaan, jos se on välttämätöntä kunkin jäsenvaltion selkeästi määrittelemien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lakiehdotuksen 19 a §:n 3 momentti sisältää valtuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, miten suureen osaan ohjelmistoon sisältyvistä ohjelmista ääni- ja tekstityspalvelu tulee liittää. Asetuksenantovaltuus näyttäisi sisältävän mahdollisuuden poiketa 2 momentin mukaisesta eräitä säännöksessä nimenomaisesti mainittuja ohjelmia lukuun ottamatta ehdottomaksi muotoillusta velvoitteesta liittää tällainen palvelu ohjelmistoihin. Esityksen perustelujen (s. 15) mukaan tarkoituksena onkin vain asettaa sitovat kiintiöt osuuksina ohjelmatunneista, joihin palvelu on liitettävä. Tällainen sääntely on valiokunnan mielestä sinänsä mahdollista, mutta sääntelyn tarkoituksen tulisi tällöin käydä ilmi myös perussäännöksestä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä perussäännökseen maininta "siten kuin siitä tarkemmin asetuksessa säädetään". Valtuus on näin muutettunakin kuitenkin edelleen perusoikeusrajoitusten täs-

mällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta arvioiden varsin väljä, koska taloudellisesti merkittävän velvoitteen laajuus jää kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä siksi täsmentäen siten, että laista käy ilmi se prosentuaalinen osuus tai ainakin näin määritelty enimmäisosuus ja vaihteluväli niistä ohjelmistoon sisältyvistä ohjelmista, joihin ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä. Jos tarkoituksena on asetusluonnoksen ilmentävällä tavalla korottaa velvoitetta vuosittain, on tämäkin ilmaistava laissa. Ääni- ja tekstityspalveluvelvoitteen laajuuden määrittäminen tällä tavoin 3. lakiehdotuksen 19 a §:ssä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 3. lakiehdotuksen 19 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd  
jäs. Tuomo Hänninen /kesk  
Ulla Karvo /kok  
Elsi Katainen /kesk  
Elisabeth Naucclér /r  
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vas  
Tapani Tölli /kesk  
Tuulikki Ukkola /kok  
Ulla-Maj Wideroos /r  
Ilkka Viljanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.