

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2010 vp**

Hallituksen esitys laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta (HE 87/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi 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
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, dosentti Riitta Ollila
- tutkijatohtori, varatuomari Päivi Tiilikka
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia sekä tekijänoikeuslakia. Ehdotuksella pannaan täytäntöön audiovisuaalisista palveluista annettu EU:n direktiivi, mutta se sisältää myös eräitä kansallisista lähtökohdista tarpeelliseksi katsottuja säännöksiä. Televisio- ja radiotoimintaa koskeva sääntely ulotetaan koskemaan myös tietoverkkojen välityksellä tarjottavia tilausohjelmalveluja. Ehdotus sisältää myös säännöksiä muun muassa mainosten sijoittelusta ja tuotesijoittelusta. Asian ja aatteen edistäminen ehdotetaan lisättäväksi mainonnan määritelmän piiriin. Lisäksi valtioneuvostolle ehdotetaan mahdollisuutta jatkaa eräiden televisiotoiminnan ohjel-

mistolupien voimassaoloa vuoden 2016 loppuun. Tekijänoikeuslakiin ehdotetaan otettavaksi uudet säännökset lyhyistä uutisotteista.

Ehdotetut lait olivat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2010 alussa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa poliittisen mainonnan sisällyttämistä mainonnan piiriin ja televisiotoiminnan luvanvaraisuutta arvioidaan perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Luvanvaraisuussääntelyä tarkastellaan lisäksi elinkeinovapauden näkökulmasta. Lyhyitä uutisotteita koskevaa sääntelyä käsitellään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan valossa. Ehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen

lain säätämisyjärjestyksessä, mutta se on kuitenkin pitänyt toivottavana hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Mainonnan sääntely

Arvioinnin lähtökohdista. Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 luku sisältää lukuisia televisio- ja radiotoiminnassa tapahtuvaan kaupalliseen viestintään kohdistuvia rajoituksia. Nämä rajoitukset ovat merkityksellisiä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatuun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohdaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavilta laeilta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 54/2006 vp, s. 2/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Lakiehdotuksen säännökset eräiden tuotteiden markkinoinnista, mainosten sijoittelusta ja määrällisestä rajoittamisesta sekä sponsoroinnista vastaavat valtiosäännön näkökulmasta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 19/1998 vp) säädettyjä televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säännöksiä. Ne eivät siten ole — siltä osin kuin ne kohdistuvat puhtaasti kaupalliseen viestintään — perustuslain kannalta ongelmallisia. Sama koskee audiovisuaalisista palveluista annetun direktiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotettuja lakiehdotuksen säännöksiä tuotesijoittelusta.

Lakiehdotuksessa on omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan myös luonteeltaan poliittinen ja muu aatteellinen mainonta rinnastetaan lähtökohdiltaan kaupalliseen mainontaan. Audiovisuaalisista palveluista annettu direktiivi ei tätä edellytä. Mainonta kattaa lakiehdotuksen 2 §:n 14 koh-

dan määritelmän nojalla myös sellaiset tavallisesti maksua tai muuta vastiketta vastaan televisio- ja radiotoiminnassa lähetettävät tiedotteet, ilmoitukset ja muut viestit, joiden tarkoituksena on edistää asiaa tai aatetta taikka mainostajan tunnettuutta. Kaupallisella viestinnällä puolestaan tarkoitetaan saman pykälän 16 kohdan perusteella muun muassa mainontaa sekä muuta luonnollisen tai oikeudellisen henkilön julkisen kuvan edistämistä. Lakiehdotuksen 31 §:ssä säädetään mainonnan rajoitusten soveltamisesta aatteelliseen mainontaan.

Sananvapautta on perinteisesti pidetty ydinajatukseltaan ennen muuta poliittisena perusoikeutena. Myös yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittava mainonta nauttii siten kaupalliseen mainontaan verrattuna korotettua sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa (ks. myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan soveltamisen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Sveitsi, 28.6.2001, tuomion kohdat 66, 70—71 ja 75). Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmin mainitussa lausunnossaan, ettei mainontaa koskevien rajoitusten ulottamista kaupallisina pidettävien mainosten lisäksi myös yhteiskunnallisiksi tai aatteellisiksi luonnehdittaviin julkisiin ilmoituksiin ollut ainakaan ilman painavia tarpeita mahdollista sovitaa yhteen sananvapaussäännöksen kanssa. Valiokunta piti tuolloin tätä tarkoittavan määritelmäsäännöksen poistamista lakiehdotuksesta edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 19/1998 vp, s. 5).

Valiokunnan mielestä perustuslain 12 §:n 1 momentista ei sinänsä johdu estettä asettaa yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittavaan mainontaan kohdistuvia mainosten sijoittelua koskevia tai siihen rinnastuvia rajoituksia, jos ne ovat perusoikeuksien suojaamisen tai

muun painavan tarpeen vuoksi perusteltuja. Sääntelyn tarpeellisuutta arvioitaessa rajoituspe-
rusteilta on edellytettävä sitä korkeampia vaati-
muksia, mitä läheisemmin sääntelyllä puututaan
tällaisen mainonnan sisältöön.

Aatteellisen mainonnan rajoitukset. Mainon-
nan rajoitusten soveltuvuutta aatteelliseen mai-
nontaan on rajattu lakiehdotuksen 31 §:ssä. Sen
1 momentin mukaan yksittäisten mainosten kiel-
toa (22 §:n 4 momentti), audiovisuaalisten ohjel-
mien keskeyttämisen rajoituksia (23 §:n 1—2
momentti), televisiomainosten aikarajoituksia
(29 §) sekä radiomainonnan erottamisvelvolli-
suutta ja aikarajoituksia (30 §) ei sovelleta aat-
teelliseen mainontaan. Aatteelliseen mainon-
taan sen sijaan sovelletaan vaatimusta sijoittaa
televisionmainokset ohjelmien väliin tai muuten
siten, että ne eivät loukkaa audiovisuaalisen oh-
jelman eheyttä ja arvoa tai tekijänoikeuksien
haltijoiden oikeuksia (22 §:n 2 momentti), sam-
oin kuin kieltoa katkaista mainoksilla us-
konnollisten tilaisuuksien televisiolähetyksiä
(23 §:n 3 momentti). Nämä mainonnan sijoitte-
lua koskevat rajoitukset ovat valiokunnan mie-
lestä yhteiskunnalliseen ja aatteelliseen mainon-
taankin kohdistuvina perusoikeusjärjestelmän
kannalta hyväksyttäviä. Ehdotettuja sijoittamis-
rajoituksia voidaan pitää vähäisinä, eivätkä ne
muodostu ongelmalliseksi rajoitusten oikeasuht-
aisuusvaatimuksen kannalta.

Lasten kehitykselle haitalliset asian tai aat-
teen tunnettuutta edistävät mainokset tulee la-
kiehdotuksen 31 §:n 2 momentin viittaussään-
nöksen perusteella esittää sellaiseen aikaan, jol-
loin lapset eivät tavallisesti katso ohjelmia.
Sääntely koskee sisällöltään tietynlaisten mai-
nosten esittämisajankohtaa. Se ei siten suoranai-
sesti rajoita aatteellisen mainonnan sisältöä.
Sääntelyä voidaan valiokunnan mielestä pitää
hyväksyttävänä etenkin, kun otetaan huomioon
perustuslain 12 §:n 1 momentin säännös, jonka
mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia kos-
kevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä ra-
joituksia. Yhteiskunnalliseen tai aatteelliseen
mainontaan kohdistuvana rajoituksena sitä on
kuitenkin välttämätöntä tulkita ja soveltaa supis-

tavasti. Näin rajoitus ei muodostu perustuslain
kannalta ongelmalliseksi.

Kaupallisessa viestinnässä ei saa lakiehdotuk-
sen 21 §:n 2 momentin mukaan käyttää uutis- ja
ajankohtaisohjelmissä säännöllisesti esiintyvien
henkilöiden kuvaa tai ääntä. Tätä ei 31 §:ssä ole
sisällytetty niiden säännösten joukkoon, joita ei
sovelleta aatteelliseen mainontaan. Yhteiskun-
nalliseen tai aatteelliseen mainontaan sovellettu-
na tällainen mainonnan sisältöön kohdistuva ra-
joitus merkitsee varsin pitkälle menevää puuttu-
mista perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvat-
tuun sananvapauteen. Tavallisen lain säätämis-
järjestyksen käyttämisen edellytyksenä on la-
kiehdotuksen 31 §:n muuttaminen siten, että
21 §:n 2 momentin säännös ei koske aatteellista
mainontaa.

Markkinoinnin hyvän tavan vastaisuudesta
säädetään lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin
viittaussäännöksen mukaan kuluttajansuojalain
2 luvun 2 §:ssä. Tarkoituksena on siirtyä yleis-
sääntelyyn, jossa markkinoinnin eettisistä peri-
aatteista säädetään vain kuluttajansuojalaissa.
Kuluttajansuojalaki koskee kulutushyödykkei-
den tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia
elinkeinonharjoittajilta kuluttajille, joten sitä ei
sovelleta lakiehdotuksessa tarkoitettuun aattee-
lliseen mainontaan. Aatteellinen mainonta ei la-
kiehdotuksen 35 §:n 2 momentin mukaan kuulu
kuluttaja-asiamiehen valvontavallan piiriin (vrt.
PeVL 19/1998 vp, s. 5/II). Viestintäviraston la-
kiehdotuksen 35 §:n 1 momentin mukainen si-
nänsä yleinen valvontavaltta ei ulotu aatteellisen
mainonnan sisällön valvontaan muutoin kuin
edellä mainitussa lasten kehitykselle haitallisten
mainosten esittämisajankohtaa koskevassa tar-
koituksessa. Sääntely ei tältä osin ole perustus-
lain sananvapaussäännöksen kannalta ongelmal-
lista, jos lakiehdotuksen 31 §:ää muutetaan va-
liokunnan esittämällä tavalla.

Poikkeussäännöksen ala. Valiokunta on kiin-
nittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen
31 §:n soveltamisalarajaukset koskevat vain
mainontaa, jonka tarkoituksena on edistää asian
tai aatteen tunnettuutta. Se ei siten näyttäisi kat-
tavan lakiehdotuksen 2 §:n määritelmäsäännök-

sissä mainittuja mainostajan tunnettuuden tai henkilön julkisen kuvan edistämistä silloinkaan, kun kysymys on yhteiskunnallisiksi luonnehdittavista julkisista ilmoituksista. Näin esimerkiksi suuri osa poliittisesta mainonnasta näyttäisi jäävän kaupallista viestintää koskevan yleissääntelyn piiriin. Poikkeussäännöksen alaa on valiokunnan mielestä välttämätöntä laajentaa siten, että se kattaa kaikenlaisen yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittavan mainonnan. Lakiehdotuksen 31 §:n muuttaminen tällä tavoin on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tämän vuoksi myös syytä harkita pykälän otsikon muuttamista paremmin sen sisältöä vastaavaksi.

Sääntelyn selkeyttäminen. Aatteellista mainontaa koskeva sääntely muodostuu kaiken kaikkiaan varsin vaikeaselkoiseksi. Yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittava mainonta on valtiosääntöoikeudellisista syistä tarpeen erottaa myös määritelmäsäännöksissä selkeämmin muusta kaupallisesta mainonnasta ja viestinnästä. Lakiehdotuksen 31 §:ssä on ehdotettua soveltamisalaa rajaavaa viittaussääntelyä asianmukaisempaa luetella tyhjentävästi ne rajoitukset, joita aatteelliseen mainontaan sovelletaan.

Ohjelmistolupien jatkaminen

Toimilupaviranomainen voi 1. lakiehdotuksen 12 a §:n nojalla lähetystekniikan kehitykseen tai taajuuksien tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvästä syystä jatkaa määrättyjen ohjelmistolupien voimassaoloa enintään vuoden 2016 loppuun.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lakiehdotuksessa tarkoitettua kaltaista toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännöksen sisältämän ennakoesteiden kiellon kannalta. Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus muodostaa sellaisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden (PeVL 61/2002 vp, s. 2/I, PeVL 8/2002 vp, s. 2/II, PeVL 19/1998 vp, s. 2—3) että elinkeino-

vapauden näkökulmasta (PeVL 61/2002 vp, s. 3/I). Valiokunnan käsityksen mukaan lupajärjestelmää voidaan edelleen perustella taajuuksien niukkuudella. Samalla se kuitenkin huomauttaa, että tarve nykyisen kaltaiselle järjestelmälle tulee tulevaisuudessa todennäköisesti olennaisesti vähenemään erityisesti kilpailevien jakeluteiden kehittymisen vuoksi. Myös lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan tällöin arvioimaan uudelleen (vrt. PeVL 8/2002 vp, s. 2—3, PeVL 19/1998 vp, s. 3/I).

Nykyisten toimiluvan haltijoiden kannalta ohjelmistolupien jatkaminen on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Säännöksen sanamuodon perusteella toimilupaviranomaisella on kuitenkin tietynasteista harkintavaltaa jatkolupia myönnettäessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkoluvan myöntäminen perustuu toimiluvan haltijoiden osalta yhtenäisiin perusteisiin.

Mahdollisten uusien toimijoiden osalta ohjelmistolupien jatkaminen merkitsee sitä, että ne eivät voi hakea näitä lupia toimilupakauden päättyessä. Ongelmallisuutta vähentää kuitenkin olennaisesti se, että samanaikaisesti julistetaan haettavaksi useita uusia ohjelmistolupia samoin kuin järjestelyn kertaluonteisuus ja jatkolupakauden lyhytaikaisuus alan luonne huomioon ottaen. Lisäksi on otettava huomioon, ettei mahdollisilla uusilla toimijoilla voi olla perusteltuja odotuksia toimiluvan saamiseen nykyisten toimilupien voimassaolon päättymisen jälkeen. Ohjelmistoluvan jatkamista koskeva sääntely ei vaikuta ehdotuksen säätämisyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Tekijänoikeuslakiin lisättäviksi ehdotettujen säännösten perusteella lähettäjäyrittäjälle annetaan oikeus näyttää korvauksetta uutislähetysissä lyhyitä otteita yleisöä suuresti kiinnostavista tapahtumista, jotka toinen lähettäjäyrittys lähettää yksinoikeudella. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, koska tekijänoikeuteen sisältyvät taloudelliset oikeudet kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin (PeVL 28/2004 vp, s. 4/I).

Sääntelyllä on kuitenkin oikeudenhaltijan kannalta vähäinen merkitys, sillä kysymys on vain lyhyestä otteesta uutisissa, eikä sitä voida asian uutisarvon lakattua toistaa. Käytetty ohjelmälähde on lisäksi pääsääntöisesti mainittava. Sananvapauteen kuuluvan yleisön tiedonsaanti-oikeuden kannalta säännöksillä on sen sijaan huomattava merkitys. Rajoitus on siten oikeasuhtainen ja myös riittävän tarkkarajainen.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti, jonka mukaan lakia ei sovelleta audiovisuaalisten sisältöpalvelujen tarjoamiseen eikä radio-toimintaan Ahvenanmaan maakunnassa, on syytä tarpeettomana poistaa. Ahvenanmaan itsehal-

lintolain 18 §:n 20 kohdan perusteella on muutenkin selvää, että maakunnalla on asiaa koskeva lainsäädäntövalta (vrt. PeVL 28/2000 vp, s. 4/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 31 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /r
Ville Niinistö /vihr
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.