

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 61/2002 vp**

Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Pursiainen ja neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö

- hallituksen puheenjohtaja Pekka Karhuvaara ja hallituksen varapuheenjohtaja Juha-Pekka Louhelainen, Suomen Kaupallisten Televisioiden Liitto ry
- toimitusjohtaja Håkan Gabrielsson, Viestinnän Keskusliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Riitta Ollila
- professori Teuvo Pohjolainen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Sonera Oyj.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi viestintämarkkinalaki sekä muutettaviksi televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia, valtion televisio- ja radorahastosta annettua lakia, Yleisradio Oy:stä annettua lakia, radiolakia ja eräitä muita lakeja. Uudistuksella tuetaan verkkoliikennetoimintaa, televisio- ja radiotoimintaa sekä sisältötuotantoa. Esityksen avulla pyritään luomaan entistä paremmat edellytykset keskenään kilpailevalle liiketoiminnalle, viestintäteknologian kehitykselle ja innovaatioille. Näin

edistetään elinkeinoelämän kilpailukykyä, viestintäpalvelujen tasa-arvoista saatavuutta ja sananvapautta. Esitys on toinen vaihe viestintälainsäädännön laajemmasta kokonaisuudistuksesta. Kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen lainmuutokset tulivat voimaan 1.7.2002.

Uudella viestintämarkkinalailla pannaan täytäntöön sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koske-

vista valtuutuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sekä yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 25.7.2003, jolloin direktiivit tulee panna täytäntöön.

Esityksen yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan lakiehdotuksia sananvapauden, elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan kannalta sekä lakiehdotusten sisältämiä norminantovaltuuksia. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Toimilupajärjestelmä

Lupasäätely. Radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoamiseen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai sellaisessa matkaviestintäverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, vaaditaan viestintämarkkinalakiehdotuksen 4 §:n mukaan toimilupa. Toimilupavaatimus sisältyy myös 2. lakiehdotuksen 7 §:ään, sillä sen perusteella televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tarvitaan valtioneuvoston myöntämä ohjelmistolupa tai eräissä tapauksissa Viestintäviraston toimilupa.

Tällaista toimilupasäätelyä tulee arvioida perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja myös 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Luvanvaraisuus on lähtökohtaisesti ongelmallinen suhteessa sananvapauteen, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin viime vuosina toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellainen radiotekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi on hyväksyttävää ylläpitää lupajärjestelmää (PeVL 8/2002 vp, s. 2—3, PeVL 26/2001

vp, s. 2/I ja PeVL 19/1998 vp, s. 2—3). Valiokunta on näissä yhteyksissä myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.

Ehdotettu luvanvaraisuus kohdistuu radiotaajuuksia edellyttävään toimintaan ja vastaa valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiltä kohdiltaan nykyistä, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perusoikeusuudistuksen jälkeen aikaan saatua sääntelyä. Viestintämarkkinalakiehdotuksen säännökset toimiluvan myöntämisen edellytyksistä (9 §) ja toimiluvan sisällöstä (10 §) ovat riittävän täsmälliset.

Toimiluvan ehtoja koskevaa 10 §:n 2 momenttia on kuitenkin syytä täsmentää niin, että viestintäverkkojen teknisiä ominaisuuksia tai taajuuksien tehokasta käyttöä koskevien, lain 128 §:n säännöksiä ja Viestintäviraston 129 §:ään perustuvia määräyksiä täydentävien lupaehtojen pitää olla lain 1 §:ssä määritellyn tavoitteen mukaisia. Saman pykälän 3 momentin sanontaa on puolestaan aihetta tarkistaa siten, että siinä tarkoitettu ehto liittyy jo suoraan lain nojalla toimilupaan eikä asia siten jää lupaviranomaisen harkintaan.

Toimiluvan muuttaminen luvanhaltijan suostumuksetta tulee kysymykseen lakiehdotuksen 11 §:n mukaisesti vain, jos muuttaminen on vält-

tämätöntä teknisestä kehityksestä tai kyseisen toiminnan toimintaedellytyksissä tapahtuvasta olennaisesta muutoksesta johtuvasta erityisestä syystä (myös 2. lakiehdotuksen 11 a §). Toimiluvan peruuttamisen edellytyksenä 12 §:n mukaan on toistuva ja vakava lain säännösten tai toimiluvan ehtojen rikkominen, minkä lisäksi peruuttaminen on mahdollista myös siitä syystä, että teleyrityksellä ei enää ole riittäviä taloudellisia voimavaroja huolehtia velvollisuuksistaan. Teleyritykselle tulee lisäksi varata mahdollisuus kohtuullisessa määräajassa korjata menettelynsä tai saattaa taloudelliset voimavaransa riittäviksi. Sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukainen.

Ehdotetut säännökset toimiluvasta eivät valiokunnan aiemman tulkintakäytännön valossa ole ongelmallisia perustuslain 12 §:n kannalta, kun otetaan huomioon teknisen kehityksen nykyvaihe. Tilanne on kuitenkin muuttumassa oleellisesti ja nopeasti digitaalisen tekniikan myötä. Digitaalisessa ohjelmansiirrossa voidaan kanavanipussa lähettää paljon enemmän ohjelmia kuin analogisessa lähetystoiminnassa. Valiokunta painokkaasti uudistaakin sen käsityksensä, että viestintämarkkinalainsäädäntöä kehitettäessä arvioidaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja (PeVL 8/2002 vp, s. 2—3).

Ehdotettu lupasääntely vastaa elinkeinovapauden näkökulmasta sitä perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttyä kantaa, että luvanvaraisuus on säädettävissä tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien johdosta (esim. PeVL 35/1998 vp, s. 2). Radiotaajuuksien niukkuus muodostaa valiokunnan mielestä tässä tapauksessa vastaavanlaisen hyväksyttävän syyn. Ehdotus täyttää myös elinkeinovapauden perustuslainsuojasta johtuvat, ennen muuta sääntelyn täsmällisyyteen kohdistuvat vaatimukset.

Lupamenettely. Toimiluvan hakijan on 7 §:n mukaan suoritettava hakemuksen yhteydessä 2 000 euron suuruinen hakemusmaksu (samoin 2. lakiehdotuksen 10 a §). Tällaisen suhteellisen suuren maksuvelvollisuuden säätäminen lupasian käsittelyn edellytykseksi on ongelmallista

näissä yhteyksissä, joissa perusoikeuden käyttäminen on sidottu viranomaisen antamaan lupaan. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden kanssa saada asia asianmukaisesti käsiteltyksi on paremmin sopusoinnussa sääntely, jossa maksuvelvollisuus kytketään vasta asian loppuun käsittelemiseen, mahdollisesti tehostetuna säännöksin hakijalta vaadittavasta vakuudesta siitä, että kyseinen maksu suoritetaan lupasian tultua ratkaistuksi.

Toimiluvan hakijan on 6 §:n perusteella annettava kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen arvioitaessa 9 §:ssä säädettyjä luvan myöntämisedellytyksiä. Selvittämismenettelyyn kuuluminen näin yksipuolisesti hakijalle on esimerkiksi hallintomenettelylain 17 §:n säännöksiin verrattuna poikkeuksellista, etenkin 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen seikkojen osalta. Lupasääntelyn perusoikeuskytkentöjen takia ja perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen sääntelyä selvittämismenettelyä on tarpeen täsmentää.

Teleyrityksen velvollisuudet

Kilpailuperusteella asetettavat velvoitteet. Viestintämarkkinalakiehdotus sisältää useita säännöksiä teleyritykseen kohdistuvista käyttöoikeuden luovuttamista merkitsevästä velvoitteista. Ne asetetaan yksittäistapauksissa Viestintäviraston hallintopäätöksillä, joihin liittyy muutoksenhakuoikeus 127 §:n perusteella. Teleyritykset jaetaan ehdotuksessa huomattavan markkinavoiman yrityksiin (18 §) ja muihin teleyrityksiin (19 §). Huomattavan markkinavoiman yritykselle voidaan asettaa velvollisuuksia kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi. Kysymykseen tulevat velvollisuudet luetellaan 18 §:n 2 momentissa ja muunlaiselle teleyritykselle asetettavat velvollisuudet 19 §:n 2 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään (PeVL 8/2002 vp, s. 3—4 ja PeVL 34/2000 vp, s. 2) pitänyt omaisuuden perustuslainsuojan estämättä mahdollisena, että teleyrityksille asetetaan sen kaltaisia velvollisuuksia kuin esityksessä ehdotetaan. Valiokunta on antanut painoa sille, että velvoitteiden kohdis-

tuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin lain-sääntäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Nyt arvioitavina olevat velvoitteet ovat kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen sopusoinnussa perustuslain kanssa, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Keskeistä on, että omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia.

Esityksestä ei ole huomauttamista näistä näkökohdista käsin. Merkittävimmät ehdotuksen mukaisista käyttöoikeuteen kohdistuvista rajoituksista väistyvät 38 §:n nimenomaisen säännöksen takia siinä tapauksessa, että käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen teleyrityksen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Lisäksi 18 §:n 1 momenttiin sisältyy suora maininta suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta velvoitteita asetettaessa (vastaavan periaatteen kirjaamista myös 19 §:ään on syytä harkita). Siksi niitä asetetaan ja ylläpidetään vain siinä laajuudessa kuin kilpailun toteutuminen markkinoilla vaatii. Mahdollisuudet asettaa ehdotettuun tapaan velvoitteita teleyrityksille eivät ole valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa perustuslain 15 §:n kanssa.

Ohjelmistojen ja palvelujen siirtovelvollisuus. Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on 134 §:n 1 momentin nojalla velvollinen siirtämään verkossa korvauksetta Yleisradio Oy:n vapaasti vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmat sekä niihin liittyvät vapaasti vastaanotettavissa olevat oheis- ja lisäpalvelut sen kapasiteetin rajoissa, joka on osoitettu Yleisradio Oy:n käyttöön radiolain mukaisesti. Tällainen teleyritys on 2 momentin mukaan velvollinen enintään kustannussuuntautuneella hinnalla siirtämään myös valtakunnallisen ohjelmistoluvan perusteella tarjottavat televisio- ja radio-ohjelmat

oheispalveluineen. Teleyrityksen ei kuitenkaan 3 momentin johdosta tarvitse tehdä näiden siirtovelvollisuuksien täyttämiseksi verkon välityskykyä lisääviä, olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia. Siirtovelvollisuus väistyy 4 momentin mukaan, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai se on tähän tarkoitukseen tarpeen yrityksen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

Vastaavanlainen siirtovelvollisuus pohjautuu nykyisin televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 42 §:ään. Nykyisin tämä velvollisuus ulottuu korvauksetta sekä Yleisradio Oy:n ohjelmistoon että valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla toimivien televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien koko maassa vastaanotettavaksi tarkoitettuihin lähetyksiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisen sääntelyn olevan sopusoinnussa perustuslain omaisuudensuoja- ja sananvapaussäännösten kanssa (PeVL 19/1998 vp, s. 8/II ja PeVL 2/1986 vp, s. 6/I).

Siirtovelvollisuuden avulla pyritään turvaamaan sananvapauteen kuuluvaa oikeutta levittää ja vastaanottaa viestejä. Kotitalouksista noin 40 prosenttia on kaapelilähetyksiä, joissa televisiolähetykset voidaan käytännössä vastaanottaa vain kaapeliteitse. Kaapelilähetykset ovat tällöin tosiasiallisesti monopoliasemaa lähestyvässä asemassa televisio-ohjelmien jakelussa. Vaikka kysymys ei olekaan sellaisista ns. luonnollisista monopoleista, jollaisiksi sähkö- ja maakaasuverkkoja on luonnehdittu sähkö- ja kaasun siirto- ja jakelutoiminnassa (PeVL 19/1994 vp, s. 1/II ja PeVL 4/2000 vp, s. 2/I), voidaan televisiotoiminnan kuitenkin vallitsevissa oloissa katsoa toteutuvan valtakunnallisesti vain, jos ohjelmistot jaetaan kaapeliverkkojen välityksellä. Siirtovelvollisuuden aiheena on näin ollen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävä syy.

Kaapelitelevisioyriytysten näkökulmasta siirtovelvollisuus ei ole luonteeltaan uusi eikä uudentyypinen velvoite. Nämä yritykset ovat voineet toiminnassaan ottaa huomioon siirtovelvollisuudesta aiheutuvat kustannukset. Siirtovelvollisuus ei ole myöskään ollut niille yksin-

omaan taloudellinen rasite, koska kotitalouksien kaapeliverkkoon liittymistä on oletettavasti lisännyt se, että verkon kautta on jaettu valtakunnallisten televisiokanavien ohjelmistot. Ehdotettu siirtovelvollisuus on nykyistä laajempi etenkin siksi, että 2 momentin 2 kohdassa se ulotetaan myös maksutelevisiopalveluihin. Siirtovelvollisuuden laajuus ilmenee lisäksi laista pelkästään välillisesti, koska velvollisuus kytkeään muiden lakien mukaisesti määräytyvään "Yleisradio Oy:n käyttöön osoitettuun kapasiteettiin" ja "valtakunnalliseen ohjelmistolupaan". Digitalisoituminen merkitsee toisaalta, että uuden laajemman jakeluvelvoitteen täyttäminen ei vaadi samassa suhteessa lisäkapasiteettia kaapeliverkosta. Ehdotettu siirtovelvollisuus on näistä syistä valiokunnan mielestä sopusoinnussa omaisuuden käyttörajoitukselta vaadittavan suhteellisuusvaatimuksen kanssa eikä muodostu kohtuuttomaksi kaapeliverkon omistajalle tai haltijalle.

Mainituista syistä valiokunta katsoo, että ehdotetun laajuinen siirtovelvollisuus voidaan toteuttaa tavallisella lailla perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan estämättä. Verko-palvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavan teleyrityksen näkökulmasta on myönteistä, että 134 §:n 2 momentin mukainen kaupallisten ohjelmistojen siirtovelvollisuus toteutetaan kustannussuuntautuneella hinnalla. Perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta ohjelmistojen jakelun maksullisuus on kuitenkin kielteinen seikka. Ehdotuksen ongelmallisuus sananvapauteen sisältyvän viestin levittämisen oikeuden kannalta lisääntyy, koska teleyrityksen olisi — yhdenvertaisuudesta poiketen — siirrettävä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistot ilman korvausta. Julkisen palvelun tehtävä on kaiken lisäksi Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä määritelty niin, että se muodostuu yhtiön kaikesta televisio- ja radio-ohjelmistosta

sekä siihen liittyvistä oheis- ja lisäpalveluista. Tällaiselle erottelulle ohjelmistojen siirtovelvollisuudessa ei ole löydettävissä valtiosääntöoikeudellista perustetta. Valiokunta pitää siksi erottelun poistamista 134 §:stä edellytyksenä tavallisen lain säätämisjärjestykselle. Tarvittaessa myös 140 §:n 4 momentin siirtymäsäännöstä tulee tarkistaa.

Maksusääntelyt

Arvioinnin perusteet. Viestintämarkkinalakiehdotuksen maksusäännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Rahasuorituksen valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa niihin vaatimuksiin, joita perustuslaki kohdistaa suorituksesta säätämisen tapaan. Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta, kun taas valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Verolakiin kohdistuvat vaatimukset tarkoittavat ennen muuta sitä, että laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja että lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134—135).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (HE 1/1998 vp, s. 134—135). Verojen ja maksujen olennainen ero liittyy siten maksujen vastikkeellisuuteen. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero.

Vastikesuhteen olemassaoloa arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota erilaisiin näkökohtiin. Niiden suoritteiden, joista maksuja peritään, tulee olla jollakin tavoin yksilöitävissä. Perustuslain (HE 1/1998 vp, s. 135/I) mukaan lailla säädetään yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla säädetään maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista.¹ Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei tästä huolimatta ole täysi kustannusvastaavuus. Maksun suuruuden ja määrätymisperusteiden tulee kuitenkin säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöisenä verona (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Merkitystä voi olla myös sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa.

Hakemusmaksu. Säännökset hakemusmaksusta 7 §:ssä tekevät tästä rahasuorituksesta valtio-

¹ Perustuslain 81 § vastaa aiemman hallitusmuodon 61 ja 62 §:ää vuonna 1991 muutetussa muodossaan. Valiokunta (PeVM 17/1990 vp, s. 3—4) ymmärsi tuolloisen muutosesityksen (HE 262/1990 vp) merkitsevän sitä, että laissa ei olisi enää välttämätöntä säätää, mistä kaikista toimista ja palveluista maksu voidaan periä. Valiokunta piti aiheellisena tarkistaa tätä lähtökohtaa mutta katsoi kuitenkin riittäväksi, että lailla säätämisen vaatimus koskee maksullisuuden yleisiä perusteita eli että lailla on säädettävä yleisesti siitä, minkä tyyppisistä virkatoimista maksuja voidaan periä tai millaiset virkatoimet ovat maksuttomia.

sääntöoikeudelliselta kannalta selvästi maksun, koska ehdotuksesta maksun suuruuden lisäksi ilmenee selvästi, mistä viranomaistoimenpiteestä maksu suoritetaan. Samat näkökohdat soveltuvat 2. lakiehdotuksen 10 a §:ään.

Valvontamaksu. Viestintämarkkinalakiehdotuksen 15 §:n mukaisen valvontamaksun ovat velvolliset suorittamaan ilmoituksen tai toimiluvan varaista teletoimintaa harjoittavat teleyritykset. Maksu suoritetaan Viestintävirastolle, ja se vastaa virastolle viestintämarkkinoiden valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Maksu jakautuu kiinteään perusosaan ja suuruudeltaan teleyrityksen Suomessa harjoittaman teletoiminnan liikevaihdon mukaan määrättyvään lisäosaan.

Valvontamaksun suorittamisvelvollisuus syntyy suoraan lain nojalla. Maksu ei ole vastike yksilöitävissä olevista suoritteista eikä sen määrätymisperusteilla ole yhteyttä tällaisista suoritteista aiheutuviin kustannuksiin. Valvontamaksu onkin valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero. Valvontamaksua koskeva sääntely ei kuitenkaan täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisia vaatimuksia veron suuruuden perusteiden säätämisestä. Lakiehdotuksesta ei myöskään ilmene, kuka valvontamaksun määrää.²

Jos säännöksiä valvontamaksun suuruuden perusteista ei ole mahdollista tässä yhteydessä laatia niin täsmällisiksi kuin verolailta vaaditaan, lakiehdotus olisi 15 §:n johdosta käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ei pidä asianmukaisena koko lain säätämistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, vaan katsoo, että Viestintävirastolle suoritettavasta valvontamaksusta tällöin säädetään erillinen määräaikainen poikkeuslaki. Sen voimassaolo on asianmukaista rajoittaa esimerkiksi kahteen vuoteen. Poikkeuslain voimassa ollessa tulee saada aikaan pysyväisluonteinen lainsäädäntöjärjestely Viestintäviraston toiminnan rahoitta-

² Jos tämä kuuluu Viestintävirastolle, kyseinen päätös on valituskelpoinen 127 §:n perusteella, jolloin täytyy vaatimus verovelvollisen oikeusturvan järjestämisestä.

misesta joko lähtökohtaisesti yleisistä verovaroista täydennettynä suoritekohtaisia maksuja koskevin säännöksin tai sellaisten valvontamaksua koskevien säännösten avulla, jotka täyttävät perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiset vaatimukset.

Myös teleurakoitsija on 137 §:n 4 momentin nojalla velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle teleurakoinnin valvonnasta aiheutuvia kustannuksia vastaavan kiinteän maksun. Mitä edellä on todettu teleyritysten valvontamaksusta, soveltuu myös teleurakoitsijoiden valvontamaksuun.

Numerointimaksu. Teleyritys ja muu numeron tai tunnuksen vastaanottava henkilö on 49 §:n perusteella velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle numeron tai tunnuksen käytöstä numeroinnin hallinnosta ja valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi maksun. Numerointimaksun suuruus määräytyy sen mukaan, kuinka suuren osuuden käytettävissä olevasta numeroavaruudesta kyseinen numero kuluttaa. Ehdotuksesta ilmenevät maksuvelvollisuuden aiheutumisen syy samoin kuin maksun suuruuden määräytymisperuste, joten se vastaa perustuslain 81 §:n 2 momentista johtuvia vaatimuksia.

Norminantovaltuudet

Asetuksenantovaltuudet. Lakiehdotuksiin sisältyy valtioneuvostolle tai liikenne- ja viestintäministeriölle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukainen lähtökohta on (HE 1/1998 vp, s. 132/II), että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetuksia laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä muista sellaisista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa valta antaa asetuksia tekniluonteisimmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Ehdotukset ovat asianmukaisia näiden näkökohtien kannalta. Lisäksi itse valtuuksien ala yleisesti ottaen on perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltaan kohdistuvan rajoituksen mukainen ja niiden muotoilu täyttää valtiosääntöoikeudelliset täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaati-

mukset. Valiokunta kiinnittää huomiota kahteen valtuutukseen.

Viestintämarkkinalakiehdotuksen 122 §:n 6 momentin säännöksen mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella (samoin 2. lakiehdotuksen 36 a,5 §). Ehdotuksen nimenomaisten mainintojen mukaan asetuksella voidaan säätää muun muassa valituksen vaikutuksesta seuraamusmaksun täytäntöönpanoon ja seuraamusmaksun määräämisestä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Nämä valtuudet kohdistuvat sellaisiin muutoksenhaun keskeisiin kysymyksiin, joita ei perustuslain 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin takia voida jättää säänneltäviksi asetuksella. Valtuuksien poistaminen tai oleellinen täsmentäminen on edellytys kyseisten lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. — Valiokunta huomauttaa, että ehdotuksessa jää täysin epäselväksi, mitä nämä valtuudet ylipäättään voisivat tarkoittaa. Kyseisen momentin alun viittaus ns. veronulosottolakiin johtaa siihen, että täytäntöönpanoa koskevat seikat tulevat asianmukaisesti hyvin pitkälti säänneltyiksi laintasoisesti.

Teleyrityksen varautumisesta poikkeusoloihin sisältyy yleisluonteinen säännös viestintämarkkinalain 90 §:ään, johon liittyy 93 § varautumista koskevien tarkempien säännösten antamisesta (vastaavanlainen televisio- tai radiotoiminnan harjoittajaa koskeva sääntely on 2. lakiehdotuksen 15 a §:ssä). Teleyrityksen varautumisvelvoitteen täyttäminen voi perustelujen mukaan vaatia poikkeusolojen tuotantotilojen tai johtokeskusten rakentamista. Valiokunta huomauttaa, ettei 90 §:stä ilmene tällaista velvollisuutta eikä sellaista perustuslain 80 §:n 1 momentin vuoksi ole mahdollista säätää 93 §:n sisältämän asetuksenantovaltuuden nojalla. Vastaava huomautus koskee televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan varautumisvelvollisuutta. Asetuksella ei 2. lakiehdotuksen 15 a §:n 2 momentin nojalla voida säätää ilman suoranaisempaa lain tukea sellaisia velvoitteita, joista perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti pitää säätää lailla.

Viestintäviraston valtuudet. Viestintäviraston norminantovaltuudet ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaisesti muu kuin 1 momentissa tarkoitettu viranomaislainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Tämän edellytyksenä on, että valtuuttamiseen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, että sääntelyn asiallinen merkitys ei vaadi lain tai asetuksen käyttämistä ja että valtuutus on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Viestintävirastolle norminantovaltaa perustavat säännökset ovat yleisesti ottaen sellaisia, että valtuuksien uskominen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle on soveliaista tarkoitettuihin sääntelyihin liittyvien ammatillisten erityispiirteiden takia (PeVL 52/2001 vp, s. 4). Viraston norminantovaltuudet koskevat lisäksi luonteeltaan melko teknisiä asioita ja ovat näin ollen sopusoinnussa perustuslain 80 §:n kanssa (HE 1/1998 vp, s. 133/II). Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota 129 §:n 13 kohtaan, jonka mukaan viraston määräykset voivat koskea menettelyä vika- ja häiriötilanteissa. Määräys voisi perustelujen mukaisesti koskea myös ilmoitus- ja raportointivelvollisuutta vika- ja häiriötilanteissa. Tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan perustuslain 80 §:n 1 momentin vuoksi voida asettaa yksinomaan Viestintäviraston määräyksellä, vaan perussäännöksen siitä tulee sisältyä lakiin.

Muita seikkoja

Euroopan yhteisöjen komission toimivalta. Viestintävirasto määrittelee 16 §:n perusteella säännöllisin väliajoin merkitykselliset viestintämarkkinat. Viraston tulee tällöin ottaa huomioon komission suositus. Markkinamäärittelyihin ja eräisiin muihin päätöksiin liittyy tietyin edellytyksin 21 §:n mukaisesti velvoite hankkia komission ja ETA-valtioiden sääntelyviranomaisten lausunto. Tämä direktiiviin perustuva eurooppalainen konsultaatiojärjestelmä on uusi. Markkinamäärittelyä ja huomattavaa markkina-voimaa koskevaa ratkaisua ei saa tehdä komission päätöksen vastaisesti.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuutta koskevien säännösten kannalta (HE 1/1998 vp, s. 71—73). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan käytännön mukaan (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I) sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa toisaalta tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Komissiolle uuden konsultaatiojärjestelmän mukaisesti kuuluva toimivalta ei ole uudentyyppinen, vaan tavanomaisena pidettävä yhteisön oikeuden noudattamisen valvontaan liittyvä tehtäväkokonaisuus, jossa lisäksi on kysymys varsin suppeasta erityisalasta. Kyseiset säännökset eivät näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.

Toimintojen rakenteellinen erottaminen. Valtioneuvoston on 119 §:n 3 momentin johdosta varmistettava, että yhtäältä teleyritysten sääntelyyn ja toisaalta valtioneuvoston omistajuuteen ja päätäntävaltaan liittyvät toiminnot erotetaan tehokkaasti. Tämän sinänsä pohjimmiltaan ymmärrettävän, joskin muotoilultaan epätydyttävän säännöksen aiheellisuus jää hyvin kyseenalaiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvostolle ei ole syytä säätää laissa näin yleisluonteisia velvoitteita kysymyksissä, joiden ongelmallisuus on hyvin tiedossa. Momentti on parempi poistaa, mutta tavoitteena pitää olla aineellisten säännösten antaminen eriyttämisestä tässä yhteydessä.

Muutoksenhaku. Viestintäviraston markkinamäärittelypäätökseen ei 16 §:n 3 momentin perusteella saa erikseen hakea muutosta. Muutoksenhakukielto ei ole ongelmallinen perustuslain

21 §:n kannalta, koska määrittelypäätöksellä ei vielä ole välittömiä itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Siitä onkin mahdollista valittaa 17 §:n mukaisen huomattavaa markkinavoimaa koskevan päätöksen yhteydessä.

Muutoksenhakusäännökset lakiehdotuksen 127 §:n 1 ja 3 momentissa on kirjoitettu siten, että 3 momentissa tarkoitetuissa teleyritysten välisissä riita-asioissa tehdyistä päätöksistä voi valittaa valinnaisesti joko hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen (lisäksi momentin viimeinen lakiviittaus on virheellinen). Tällainen valinnaisuus valitustien suhteen ei ole perustuslain 21 §:n näkökulmasta asianmukaista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1. ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 15 §:stä, 122 §:n 6 momentista, 134 §:stä ja 137 §:n 4 momentista sekä 2. lakiehdotuksen 36 a §:n 5 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja

että jos 1. lakiehdotuksen 15 §:stä ja 137 §:n 4 momentista tehtyä valtiosääntöoikeudellista huomautusta ei ole mahdollista ottaa asianmukaisesti huomioon, kyseiset kohdat on poistettava 1. lakiehdotuksesta, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, ja niiden mukaisesti voidaan laatia erillinen ehdotus määräaikaiseksi laiksi valvontamaksusta, joka on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 7 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Marjukka Karttunen /kok
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.