

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 8/2002 vp**

**Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 241/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Riitta Ollila
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi telemarkkinalakia, televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia, valtion televisio- ja radiorahastosta annettua lakia, Yleisradio Oy:stä annettua lakia sekä viestintähallinnosta annettua lakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on viestintäverkkoja koskevan lainsäädännön yhtenäistämisen siirtämällä televisio- ja radioverkkoja koskeva sääntely telemarkkinalakiin, jonka nimike samalla muutetaan viestintämarkkinalaiksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan sääntelyehdotusten suhdetta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan sekä perustuslain 87 §:n säännöksiin talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sananvapaus*

*Lupasääntely.* 1. lakiehdotus sisältää viestintämarkkinalain 5 §:n 2 momenttia täydentävän säännöksen, jonka mukaan televerkkopalveluiden tarjonta on luvanvaraista maanpäällisessä televisio- ja radioverkossa (verkkolupa). Lakiehdotuksen säännöksistä lain soveltamisalasta ja määritelmistä ilmenee, että lupasääntely koskee sellaista digitaalista televisio- ja radioverkkoa, jossa ohjelmistoja lähetetään tai pidetään tarjolla vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä.

Verkkolupa sisältää luvanhaltijan oikeuden käyttää ja hallita digitaalisen televisio- ja radioverkon radiotaajuusalueita. Nykyisin tällainen oikeus sisältyy televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain nojalla myönnettävään lupaan harjoittaa televisio- ja radiotoimintaa vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä. Verkkolupaehdotuksessa on siten kysymys verkon käyttämisestä ja hallinnointia koskevan lupasääntelyn siirrostä televisio- ja radiotoiminnasta annetusta laista viestintämarkkinalakiin.

Verkkolupa ei sisällä oikeutta harjoittaa televisio- tai radiotoimintaa vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä. Siihen on vastaisuudessakin saatava 2. lakiehdotuksen 7 §:n mukainen ohjelmistolupa. Yleisradio Oy saa kuitenkin pykälän 4 momentin nojalla harjoittaa digitaalista julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Verkkoluvan haltijan on 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan huolehdittava osaltaan siitä, että Yleisradio Oy ja ohjelmistoluvan haltija saavat tasapuolisin ehdoin käytettäväkseen toiminnan harjoittamiseen tarvittavan kapasiteetin. Esityksessä on näiltä osin kysymys digitaalisen verkon teknistä käyttämisestä ja hallinnointia sekä televisio- ja radio-ohjelmistojen lähettämistä ja tarjolla pitoa koskevan sääntelyn eriyttämisestä. Televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen analogisessa maanpäällisessä verkossa ja kaapeliverkossa sen sijaan sovelletaan vastaisuudessakin

televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säännöksiä.

Ehdotettua lupasääntelyä on arvioitava perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Luvanvaraisuus muodostaa lähtökohtaisesti ongelman sananvapaussäännöksen sisältämän ennakoesteiden kiellon kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut taajuuksien niukkuuden olevan vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellainen radiotekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi on hyväksyttävää ylläpitää lupajärjestelmää (PeVL 19/1998 vp, s. 3/I, PeVL 26/2001 vp, s. 2/I). Sen avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.

Ehdotusta voidaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioida luonnehtia lainsäädäntötekniiseksi. Kyseessä on ensimmäinen vaihe viestintämarkkinalainsäädännön laajemmasta uudistuksesta. Käytännössä ehdotus merkitsee nykyisinkin luvanvaraista toimintaa koskevan sääntelyn siirtämistä säädöksestä toiseen. Samalla lupaviranomaisen toimivalta muuttuu verkkoluvan osalta sananvapauden kannalta vähemmän ongelmalliseen oikeusharkintaan perustuvaksi. Verkkolupa on myönnettävä, jos on ilmeistä, että hakija täyttää viestintämarkkinalain 7 §:n 3 momentissa nykyisin säädetyt edellytykset. Sääntelystä ei ole sen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta huomautettavaa. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta on aikaisemmin huomauttanut siitä, että jos käsitys radiotaajuuksien niukkuudesta muuttuu teknisen kehityksen myötä, lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan arvioimaan uudelleen (PeVL 19/1998 vp, s. 3/I). Tämän vuoksi on tärkeää, että viestintämarkkinalainsäädäntöä edel-

leen kehitettäessä arvioidaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja.

*Lupaehdot.* Verkkolupaan voidaan 1. lakiehdotuksen 7 §:n 7 momentin nojalla liittää ehtoja. Momentin 3 ja 4 kohdat kapasiteetin "muuta käyttöä" ja "muuta hallintoa" koskevista ehdoista ovat sanonnallisesti jossain määrin väljiä sananvapauden käytösääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta. Momentin 3 kohta kiinnittyy kuitenkin riittävän täsmällisesti lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin 11 kohdassa tarkoitettuun kapasiteetin luovutusvelvollisuuteen. Sääntely-yhteyden perusteella on toisaalta selvää, että momentin 4 kohtaan perustuvat lupaehdot voivat koskea vain verkon käyttöön ja hallintaan liittyviä viestintätekniisiä seikkoja. Säännökset eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Niiden väljähköjä sanontoja on kuitenkin aiheellista pyrkiä täsmentämään ehdotuksen tarkoitusta paremmin vastaaviksi.

*Lupaehtojen muuttaminen.* 1. lakiehdotuksen 7 §:n 8 momentissa säädetään toimivallasta muuttaa verkkoluvan ehtoja luvan voimassaoloaikana myös luvan haltijan suostumuksesta. Toimivalta on asianmukaisesti sidottu luvan myöntämisen jälkeen sattuneisiin olosuhteiden olennaisiin muutoksiin ja niistä johtuviin erityisiin syihin (PeVL 19/1998 vp, s. 8/II). Ehdotusta on valiokunnan mielestä kuitenkin syytä täydentää maininnalla, jonka mukaan luvan ehtoja ei voida muuttaa, ellei se ole laissa (esimerkiksi viestintämarkkinalain 1 §:ssä) ilmaistujen tarkoitusten saavuttamiseksi välttämätöntä (ks. PeVL 26/2001 vp, s. 3/I).

*Mainontakielto.* 4. lakiehdotuksen 12 § sisältää Yleisradio Oy:öön kohdistuvan kiellon lähettää mainontaa yhtiön ohjelmistojen ja muiden julkisen palvelun tehtävään kuuluvien sisältöpalvelujen yhteydessä. Kielto koskee valtion yhtiötä, jonka toiminta rahoitetaan valtion televisio- ja radorahaston varoista. Kielto ei ulotu mainontaan muiden televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien ohjelmatoiminnassa. Säännös ei vaikuta

lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 19/1998 vp, s. 5/II, PeVL 23/1993 vp, s. 3/II).

*Lain soveltamisala.* 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 5 kohdassa toistetaan voimassa olevan lain säännös, jonka mukaan laki ei koske sen soveltamisen kannalta vähäistä teletointa sen mukaan kuin ministeriö erikseen päättää. Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ei ole ongelmallista, että sananvapauden käytön luvanvaraisuutta koskevan lain soveltamisalaa voidaan säännellä ministeriön päätöksellä (pitää olla: ministeriön asetuksella). Laissa olevaa mainintaa sen "soveltamisen kannalta vähäisestä teletoinnasta" voidaan kuitenkin tällaisessa teknistä erityisasiantuntemusta vaativassa sääntely-yhteydessä pitää asetuksenantajan toimivaltaa riittävästi rajaavana.

Valiokunta pitää aiheellisena säännöksen sanonnan tarkistamista esimerkiksi niin, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jää lain 1 §:ssä säädettyjen tarkoitusten kannalta vähäinen teletointa. Samalla säännös ministeriön toimivallasta tulee tarkistaa asetuksenantovaltuuden nykyistä kirjoittamistapaa vastaavaksi esimerkiksi niin, että pykälään lisätään momentti ministeriön toimivallasta antaa tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaa rajaavasta, vähäistä teletointa koskevasta säännöksestä.

#### *Omaisuuksien suoja*

Viestintämarkkinalain 9 d §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teleyrityksen velvollisuudesta vuokrata toiselle teleyritykselle maanpäällistä televisio- tai radioverkkoa taikka — jos kysymys on muusta kuin maanpäällisestä verkosta — vapaan ohjelmakanavan. Vuokrausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos verkko tai kanava on tarpeellinen sen omistajan tai haltijan nykyistä tai kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut tällaisia velvoitteita perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (ks. kokoavasti PeVL 34/2000 vp, s. 2) ja pitänyt niitä kulloinkin kyseessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisina, jos velvoitteet perustuvat lain täs-

mällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Valiokunta on pitänyt keskeisenä sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia (ks. PeVL 5/2001 vp, s. 2). Ehdotetuista teleyrityksen vuokrausvelvollisuutta koskevista säännöksistä ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa.

Voimassa olevan televisio- ja radiolain nojalla myönnetyn toimiluvan haltijalla on 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 4 momentin mukaan oikeus saada valtiolta täysi korvaus vahingosta, jos luvan haltijalle ei myönnetä ehdotetun lain mukaista verkkolupaa. Tällaista toimilupasääntelyyn liittyvää tilannetta ei — toisin kuin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty — voida rinnastaa perustuslain 15 §:n 2 momentissa säänneltyyn omaisuuden pakkolunastukseen. Perustuslaista ei siten johdu valtiolle velvollisuutta täyden korvauksen maksami-

seen. Ehdotetulle sääntelylle ei toisaalta ole perustuslaista johtuvaa estettä, eikä tämä kohta näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### *Televisio- ja radiorahasto*

Valtion televisio- ja radiorahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Esityksen 3. lakiehdotuksen säännökset eivät merkitse rahaston tai sen käyttötarkoituksen laajentamista. Ehdotus ei näistä syistä ole ongelmallinen perustuslain 87 §:n kannalta.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.