

Liikennevaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 3 päivänä marraskuuta 1987 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 119/1987 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina liikenneministeri Pekka Vennamo, neuvotteleva virkamies Kaj-Peter Mattson ja yli-insinööri Vesa Palonen liikenneministeriöstä, alivaltiosihteeri Eino Keinänen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Kari Lehtola oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Jorma Nykänen sisäasiainministeriöstä, apulaistomistopäällikkö Jorma Karjalainen posti- ja telehallituksesta, kansliapäällikkö Jussi Tunturi ja tekninen johtaja Erkki Larkka Oy Yleisradio Ab:stä, johtaja Kyösti Vesterinen Teollisuuden Keskusliitosta, johtaja Reijo Svensson Puhelinlaitosten Liitosta, puheenjohtaja Seppo Sisättö Suomen Radioamatööriliitosta, edustaen myös Suomen Paikallisradioliittoa, puheenjohtaja Erik Hellström Kansan Radioliitosta sekä professori Antero Jyränki, professori Martti Tiuri ja professori Kaarle Nordenstreng.

Valiokunta on pyytänyt esityksestä perustuskalivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi radiolaki, joka koskee radiotaajuuksia ja radiolaitteita, niiden rakennetta, hallussapitoa ja käyttöä sekä radioviestinnän suojaamista häiriöiltä. Esityksellä pyritään siihen, että rajallinen luonnonvara, radiotaajuuksien spektri, olisi mahdollisimman vapaasti ja tasapuolisesti kaikkien käytettävissä. Esitys ei koske radioviestinnän sisältöä eikä ohjelmatoimintaa. Yleisradiotoiminnasta on tarkoitus säätää erikseen.

Esityksen mukaan kaikki radiovastaanottimet ja määrättävillä yhteistaajuuksilla toimivat tai merkitykseltään vähäiset sekä käyttöval-

miudesta poistetut radiolähettimet vapautettaisiin luvanvaraisuudesta. Näiden laitteiden valvonta ehdotetaan toteutettavaksi tyyppihyväksymismenettelyn avulla. Radioviestinnälle aiheutuvat haitalliset häiriöt syntyvät yleensä radiolähettimien käytöstä. Tämän vuoksi niiden käyttö ja hallussapito ehdotetaan pääsääntöisesti luvanvaraiseksi.

Lakiehdotuksessa on lisäksi säännökset radiosalaisuudesta, radiolaitteiden tarkastamisesta ja hyväksymisestä sekä radiolaitteen käyttäjän velvollisuudesta ryhtyä hätäkutsun vaatimiin toimiin, poistaa tai rajoittaa radiolaitteen aiheuttama häiriö ja antaa Telehallintokeskukselle ja sen määräämille tarkastajille valvonnassa tarvittavia tietoja. Lakiehdotus sisältää edelleen säännökset radiotoiminnan hallinnosta, joka kuuluisi liikenneministeriölle, Telehallintokeskukselle ja radiotekniselle neuvottelukunnalle.

Esitys sisältää radiolain ohella ehdotukset laiksi telehallinnosta, laiksi teletointalain muuttamisesta ja laiksi radiolaitteista annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä loka-kuuta 1988.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Hallituksen esitys radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi on osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat nyt käsiteltävänä olevan ns. teknisen radiolain lisäksi kaapelilähetystoiminnasta annettu laki (307/87), telelaki (183/87) sekä yleisradiolainsäädäntö.

Radiotoiminta — kuten sähköinen viestintä yleensä — on viime vuosikymmeninä moninkertaistunut. Yleisradiotoiminnan lisäksi radiolaitteita käytetään runsaasti muun muassa tietoliikenteessä. Erilaisten radiolaitteiden määrä

onkin kasvanut erittäin voimakkaasti. Tästä syystä on myös valiokunnan mielestä tarpeen uudistaa vuodelta 1927 peräisin olevaa teknistä radiolainsäädäntöä.

Puoltaessaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä valiokunta samalla toteaa, että sähköisen viestinnän sisällön ja ohjelmatoiminnan sääntely jää edelleen puutteelliseksi. Ohjelmatoiminnasta on säädetty ainoastaan kaapelilähetysten osalta. Radioviestinnästä vastaava sääntely puuttuu.

Vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävän joukkoviestinnän kehitys on niin ikään ollut nopeaa. Pohjoismaisen ja muun kansainvälisen lähetystoiminnan ohella ovat myös valtakunnan sisäiset radiolähteykset lisääntyneet. Tämä koskee sekä Oy Yleisradio Ab:n lähetystiä että paikallisradiotoimintaa. Parhaillaan selvitetään lisäksi lähitelevisiotoiminnan aloittamista.

Radiolähetystoiminnan laajentuessa ja monipuolistuessa on valiokunnan mielestä erittäin tärkeää asettaa lainsäädännöllä puitteet myös toiminnan sisällölle, sillä joukkoviestinnällä on yhteiskunnan perusteisiin ulottuvia vaikutuksia.

Joukkoviestinnällä on ensinnäkin tänä päivänä keskeinen vastuu kulttuurista. Viestintä ei ainoastaan tuo kulttuuria jokaisen kansalaisen ulottuville, vaan myös valikoi sitä ja luo sen sisällön. Kansainvälisen ohjelmatarjonnan voimakas kasvu on selvästi jo nyt johtamassa kansallisten kulttuurien yhdenmukaistumiseen. Viestintätutkimukset osoittavat, että yhdenmukaistuminen tapahtuu ensi sijassa anglo-amerikkalaiseen viihdekulttuuriin. Oman kulttuurin erityislaadun säilyttäminen ja kehittäminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää kunkin kansakunnan olemassaololle.

Toisaalta ne elämänarvot ja asenteet, joita joukkoviestinnästä ja sen luomasta kulttuurista saadaan, vaikuttavat merkittävästi kansalaisten maailmankuvaan, heidän suhtautumiseensa yhteiskuntaan, kanssaihmiisiin ja toisiin kansakuntiin. Siksi on oleellista, että joukkotiedotus on monipuolista ja että siinä pääsevät esiin mahdollisimman laajasti erilaiset näkemykset ja mielipiteet. Tämä on myös sananvapauden ja demokratian toteutumisen perusedellytys. Monipuolisen joukkoviestinnän ehtona on, ettei viestintä keskity.

Edellä esitetyistä lähtökohdista arvioiden yleisradiolainsäädäntöä tarvitaan kiireesti, koska radioviestintä on nyt voimakkaassa kehitys-

vaiheessa. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että jälkikäteen viestinnän muotoja ja sisältöä on varsin vaikea muuttaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi toivomuksen, jossa hallitus velvoitetaan pikaisesti valmistelemaan tarvittavaa lainsäädäntöä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Käsitteltävänä olevasta esityksestä valiokunta ehdottaa toisen, kolmannen ja neljännen lakiehdotuksen hyväksyttäväksi sellaisinaan. Ensimmäiseen lakiehdotukseen valiokunta sitä vastoin ehdottaa tehtäväksi seuraavat muutokset.

8 §. Pykälän mukaan radiolaitetta ei saa käyttää radioviestintään, tuoda maahan myyntitarkoituksessa eikä pitää kaupan, myydä tai muutenkaan luovuttaa toiselle ennen kuin se on tarkastettu ja hyväksytty tai tyyppihyväksytty. Radiolähettimien tarkastus- ja hyväksymismenettelyä valiokunta pitää varsin perusteltuna, jotta häiriöitä aiheuttavien lähettimien käyttö voidaan ennalta estää. Myös radiovastaanottimet saattavat olla siten rakennettuja, että ne synnyttävät radiohäiriöitä. Tästä huolimatta valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että kansalaiset joutuvat tarkastuttamaan omaan käyttöön yksittäisinä kappaleina maahan tuomansa radiovastaanottimet. Tällaisen velvollisuuden noudattamisen valvonta olisi käytännössä mahdotonta. Tarkastusvelvollisuus vaikeuttaisi tarpeettomasti myös radiovastaanottimien tuotekehitys- ja tutkimustoimintaa sekä siinä yhteydessä tapahtuvaa radiovastaanottimen rakentamista. Näistä syistä valiokunta ehdottaa 8 §:ää muutettavaksi siten, että radiovastaanottimen tarkastamis- ja hyväksymismenettely rajoitetaan ainoastaan myyntitarkoituksessa maahan tuotaviin ja kaupan pidettäviin vastaanottimiin.

13 §. Liikenneministeriön tehtäväksi ehdotetaan ainoastaan radiolain mukaisen toiminnan yleistä ohjausta, kehittämistä ja valvontaa. Valiokunta katsoo, että määräysten antamisen radiotaajuuksien käytöstä tulee kuulua myös liikenneministeriölle eikä Telehallintokeskukseen kuten lakiehdotuksen 15 §:ssä ehdotetaan.

Radiotaajuuksien jakoon liittyy valiokunnan käsityksen mukaan teknisten seikkojen ohella myös sellaisia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttää poliittista harkintaa. Taajuus-

jaolla on muun muassa aluepoliittisia ja viestintärakennetta koskevia vaikutuksia. Tämän vuoksi päätöksentekoa ei ole asianmukaista jättää poliittista vastuuta vailla olevalle hallinnolle.

15 §. Kun valiokunta on ehdottanut radioaajuuksien jaon liikenneministeriön tehtäväksi, olisi tämä tehtävä vastaavasti poistettava Telehallintokeskuksesta.

16 §. Pykälän 2 ja 3 momentin mukaan Telehallintokeskuksen määräämillä tarkastajilla on oikeus päästä tarkastamaan radiolaitteita erinäisiin paikkoihin. Perustuslakivaliokunta on liikennevaliokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut, että 2 momentin 1 kohdan tarkastusvaltuus on arveluttavan avoin hallitusmuodon 11 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta pitääkin asianmukaisena lainkohdan tämentämistä siten, että siihen lisätään lause: ”jos lähetin on lupaehdoissa määrätty tarkastettavaksi määrääjain”. Liikennevaliokunta ehdottaa kyseistä kohtaa muutettavaksi perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan edelleen, että tarkastuksen toimittamisen jonkun kodissa tulisi olla mahdollista vain erityisestä syystä. Tämän johdosta liikennevaliokunta ehdottaa 3 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa asunnossa, ellei epäilyyn ole erityistä syytä.

17 §. Pykälän mukaan luvanvaraisten radiolähettimien hallussapidosta ja käyttämisestä sekä radiolaitteiden tarkastuksesta, hyväksynnästä ja valvonnasta peritään asetuksella säädettävät maksut. Asetusta valmisteltaessa tulee valiokunnan mielestä selvittää, missä määrin radioamatöörien radiolaitteet voitaisiin vapauttaa maksuista, sillä radioamatöörien laitteita on annettava ja vapaaehtoisesti on annettu myös yhteiskunnan tehtävien hoidossa käytettäviksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi pelastuspalvelutoiminta sekä puolustusvoimien kertausharjoitukset ja maanpuolustustehtävät.

22 §. Pykälän 2 momentin mukaan voitaisiin radiolaissa tarkoitetun rikoksen tekemisessä käytetyn radiolaitteen löytämiseksi suorittaa kotietsintä. Radiolaitteen löytämiseksi on kuitenkin joskus tarpeen tehdä myös henkilön tarkastus, koska radiolaitte voi olla niin pieni, että se voi olla vaatteessa. Tästä syystä valiokunta ehdottaa momenttia muutettavaksi siten, että se mahdollistaa henkilön tarkastuksen.

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että toinen, kolmas ja neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Radiolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Radiolaitteiden hallussapito ja käyttö

4—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Tekniset vaatimukset

8 §

Oikeus radiolaitteiden käyttöön

Radiolähetintä ei saa käyttää radioviestintään, tuoda maahan myyntitarkoituksessa eikä pitää kaupan, myydä tai muutenkaan luovuttaa toiselle ennen kuin se on tarkastettu ja hyväksytty tai tyyppihyväksytty siten kuin 10 §:ssä säädetään.

Radiovastaanotinta ei saa tuoda maahan myyntitarkoituksessa eikä pitää kaupan ennen kuin se on tarkastettu ja hyväksytty tai tyyppi-hyväksytty siten kuin 10 §:ssä säädetään.

9—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Ohjaus ja valvonta

13 §

Liikenneministeriön tehtävät

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Liikenneministeriön tehtävänä on antaa määräykset radiotaajuuksien käytöstä.

14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 §

Telehallintokeskus

Telehallintokeskuksen tehtävänä on tämän lain mukaan:

(1 kohta poist.)

(1—4 kohta kuten 2—5 kohta hallituksen esityksessä)

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

16 §

Tarkastajat

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tarkastajalla, joka esittää selvityksen 1 momentissa tarkoitettusta Telehallintokeskuksen antamasta määräyksestä, on oikeus tarkastuksen suorittamiseksi päästä paikkaan, jossa on:

1) radiolähetin, jonka hallussapitoon ja käyttöön vaaditaan tässä laissa tarkoitettu lupa, jos lähetin on lupaehdoissa määrätty tarkastettavaksi määräajoin;

(2 ja 3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

Tarkastajalla on myös oikeus päästä paikkaan, jossa 2 momentissa tarkoitettun laitteen todennäköisin syin epäillä olevan. *Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa asunnossa, jollei epäilyyn ole erityistä syytä.*

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Pakkokeinot, seuraamukset ja muutoksenhaku

18—21 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Erinäiset säännökset

22 §

Virka-apu

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikos, saadaan lainvastaisen radiolaitteen löytämiseksi toimittaa kotietsintä ja henkilöön käyvä tarkastus sen estämättä, mitä takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain (260/59) 12 §:n 1 momentissa ja 21 §:n 1 momentissa on säädetty.

23—25 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan toivomuksen,

että hallitus pikaisesti valmistelee hallitusohjelman mukaisesti yleisradiolakisityksen. Kansalliselle yleisradiotoiminnalle tulee antaa sellaiset lainsäädännölliset puitteet, jotka edistävät kansallista radio- ja televisio-ohjelma-

tuotantoa, laajentavat sananvapautta ja estävät viestinnän keskittymistä. Yleisradiolakia valmisteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota yleisradiotoiminnan kulttuuri- ja viestintäpoliittisiin velvoitteisiin sekä alueellisesti tasapainoisen viestintärakenteen kehittämiseen. Oy Yleisradio Ab:n asemaa tulee vahvistaa.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapuheenjohtaja Knuuttila, jäsenet Fred, Heikkinen, Kekkonen, M. Lahtinen (osittain),

P. Lahtinen, Lehtosaari (osittain), Myller, Nordman (osittain), Nyby, Rauramo (osittain), Saarinen, Sillanpää, Tennilä ja Valo sekä varajäsenet Astala ja Renko.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

11 päivänä joulukuuta 1987

Lausunto n:o 3

Liikennevaliokunnalle

Liikennevaliokunta on kirjeellään 20 päivältä marraskuuta 1987 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 119 radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi. Erityisesti liikennevaliokunta pyysi perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään huomiota lakiehdotuksen 16 §:n säännöksiin hallitusmuodon 11 §:n kannalta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina yli-insinööri Vesa Palonen liikenneministeriöstä, puheenjohtaja Seppo Sisättö Suomen Radioamatööriliitto ry:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi radiolaki, joka saattaisi radiolaitteita ja radioviestintää koskevat säännökset ajanmukaisiksi. Lakiehdotus koskee radiotaajuuksia ja radiolaitteita, niiden rakennetta, hallussapitoa ja käyttöä sekä radioviestinnän suojaamista häiriöiltä.

Tarkoituksena on, että radiotoimintaa koskeva lainsäädäntö tulisi voimaan 1 päivänä lokakuuta 1988, jolloin myös perustettavaksi ehdotettu Telehallintokeskus aloittaisi toimintansa.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotuksen 16 §

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentin mukaan Telehallintokeskuksen määräämillä tarkastajilla on oikeus tarkastuksen suorittamiseksi päästä

erinäisiin paikkoihin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut tällaisia tarkastusvaltuuksia hallitusmuodon 11 §:n kannalta muun muassa lausunnoissa n:o 16/1982 vp., n:o 6/1983 vp. ja n:o 1/1986 vp. Valiokunta on katsonut, että hallitusmuodon ja vakiintuneen lainsäädäntökäytännön huomioon ottaen on kotirauhan suojasta poikkeamisesta säädettävä lailla ja pääsääntöisesti vain tärkeän yleisen edun vaatiessa. Valtuudet kotirauhan piiriin tunkeutumiselle olisi annettava vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolle ei tulisi antaa oikeutta itse käyttää voimakeinoja vaan jonka olisi tarvittaessa turvauduttava poliisin virka-apuun.

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan mukaiset tarkastusvaltuudet täyttävät epäilyksittä lainsäädäntökäytännössä edellytyksenä pidetyn tärkeän yleisen edun vaatimuksen muun muassa siitä syystä, että tarkastuksen avulla pyritään selvittämään toisen radiovastaanottimelle aiheutuvan häiriön lähde. Vastaanoton häiriöttömyys on merkittävää sananvapaudenkin kannalta.

Tarkastusvaltuudet olisivat Telehallintokeskuksen määräämillä tarkastajilla, jotka saadun selvityksen mukaan eivät välttämättä olisi virkasuhteessa valtioon. Selvää kuitenkin on, että palvelussuhteensa laadusta riippumatta tarkastajat ovat rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettuja virkamiehiä ja toimivat näin ollen rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina.

Lakiehdotuksen perusteella on selvää, ettei tarkastajilla olisi oikeutta käyttää voimakeinoja päästäkseen tiettyyn paikkaan, jos sinne pääsy estetään, vaan heidän tulisi lain 20 §:n 1 momentin mukaisesti pyytää poliisin taikka tulliviranomaisen tai rajavartiolaitoksen virka-apua.

Edellä todettujen seikkojen osalta lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta ja niihin

liittyvä 3 momentti täyttävät ne vaatimukset, jotka on asetettu tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksiksi.

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkastusvaltuus on arveluttavan avoin hallitusmuodon 11 §:n kannalta. Saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on, että tämän kohdan nojalla toimitetaan sellaiset määräaikaistarkastukset, joita on edellytetty asianomaisen luvan ehtoissa. Näin ymmärrettynä tarkastusvaltuus on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävä. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena tämentää lainkohtaa esimerkiksi lisäämällä siihen seuraava lause: "jos lähetin on lupaehtoisia määrätty tarkastettavaksi määräajoin."

Lausuntoihin n:o 19/1985 vp. ja n:o 1/1986 vp. viitaten valiokunta pitää asianmukaisena, että tarkastuksen toimittaminen jonkun kodissa on mahdollista vain erityisestä syystä.

Lakiehdotuksen 22 §

Valiokunta katsoo 22 §:n 2 momentista ilme-

nevän hallitusmuodon 11 §:n 2 momentista johdettujen vaatimusten kannalta riittävän selvästi, että säännös on poikkeus takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain (260/59) 12 §:n 1 momentista ja että momentin viittaus kotietsinnästä rikosasioissa voimassa olevaan sääntelyyn koskee 1.1.1989 alkaen pakkokeinolakia (450/87). Kun lisäksi etsinnän toimittamisen edellytyksenä ehdotuksen mukaan on rikosepäily, voidaan lakiehdotus tältäkin kannalta arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Anttila, Häkä-

mies, Jäätteenmäki, Kekkonen, Laitinen, Lammien, Männistö, Niinistö, Pohjola, Pokka, Puisto, Vistbacka ja Vähänäkki.

