

Liikennevaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä laiksi kaapelilähetystoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt liikennevaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 150.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina liikenneministeri Ole Norrback, vs. osastopäällikkö Vesa Palonen ja hallitusneuvos Liisa Ero liikenneministeriöstä, hallitustalouden puheenjohtaja Seppo Niemelä, kansliajohtaja Jussi Tunturi ja tekninen johtaja Erkki Larkka Oy Yleisradio Ab:sta, päälakimies Jorma Koivunmaa Posti- ja telelaitoksesta, ylijohdaja Reijo Svensson Telehallintokeskuksesta, apulaisjohtaja Jorma Miettinen MTV Oy:stä, puheenjohtaja Matti Tulin ja toiminnanjohtaja Mikko Huuskonen Suomen Kaapelitelevisioliitosta, osastopäällikkö Hannele Pohjola Teollisuuden Keskusliitosta, markkinointipäällikkö Jouko Teräsniemi Helsinki Televisio Oy:stä, hallituksen puheenjohtaja Tapio Kallioja Suomen Paikallis-TV Kanavat Oy:stä, toiminnanjohtaja Risto Ahonen Jämsän Televisioviestintä Oy:stä, johtaja Risto Ikäheimo Puhelinlaitosten Liitosta, insinööri Heikki Vierula Etelä-Satakunnan Puhelin Oy:stä, tutkimusjohtaja Ilkka Ritakallio Teleste Oy:stä, professori Osmo A. Wiio, professori Antero Jyränki ja professori Kaarle Nordenstreng.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaapelilähetystoiminnasta annetun lain muuttamista siten, että se koskisi ohjelmien lähetystoimintaa kaikenlaisissa tekniseltä rakenteeltaan siihen soveltuvissa ja kustannuksiltaan edullisissa verkoissa. Tällaista toimintaa on muun muassa mikroaalloilla tapahtuva ohjelmanjakelu.

Lisäksi ehdotetaan, että lain noudattamisen valvontatehtävät siirrettäisiin liikenneministeriöltä Telehallintokeskukselle. Väilyssatelliitin määritelmä ehdotetaan poistettavaksi ja asiakohdissa käytettäväksi satelliitti-yleiskäsittelyä.

Voimassa oleva laki ei vastaa Euroopan talousalueesta tehdystä sopimuksessa (ETA-sopimuksessa) olevan Euroopan yhteisöjen (EY) neuvoston televisiotoimintaa koskevan direktii-

vin vaatimuksia. Tarkoitus on saattaa Suomesta käsin tapahtuvat satelliittilähetykset lain piiriin. Myös oikeutta harjoittaa kaapelilähetystoimintaa ehdotetaan laajennettavaksi ETA-sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Esitys liittyy Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa niiltä osin kuin laki siihen liittyy ja muilta osin heti kun laki on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

16 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia tarkistettavaksi siten, että radiolähetys ei koskeva maininta poistetaan.

Hallituksen esityksen toteutuessa Suomi on uuden viestintätekniikan soveltamisessa edelläkävijämaa. Liikennevaliokunta toteaa, että ohjelmatarjonnan mahdollisuuksien laajentaminen koskemaan kansalaisia, jotka muuten eivät mahdollisesti pääse tarjonnan piiriin, on joukkoviestinnän kannalta myönteistä. Uuden viestintätekniikan käyttöönotto on viestintäpoliittisesti merkittävä toimenpide ja sillä voi olla vaikutuksia taloudelliseen kilpailuun ja nykyiseen viestintärakenteeseen.

Liikennevaliokunta pitää välttämättömänä, että hallitus seuraa tämän lain vaikutuksia viestinnän kilpailuolosuhteisiin, erityisesti mikroaalloilla tapahtuvan ohjelmanjakelun suhdetta yleisradiotoimintaan, MTV Oy:n televisiomainonnasta saamiin myyntituloihin ja paikallislehdistön markkinaosuuksiin alueellisista mainostuloista. Mikäli kilpailutilanteesta havaitaan vääristymiä tai julkista palveluvelvoitetta täyttävän viestintäyhtiön maksukyky olennaisesti heikkenee, on hallituksen ryhdyttävä maksujen kohtuullistamiseen ja kilpailun neutraalisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Myös paikallis- ja lä-

hitelevisioiden paikalliseen viestintätarpeeseen perustuvaa toimintaa tulee edistää.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi 16 § näin kuuluvana:

16 §

Velvollisuus eräiden yleisradiolähetysten jakeluun

Kaapelilähetystoiminnan harjoittaja on velvollinen jakamaan (poist.) televerkossaan: (1—2 kohta kuten hallituksen esityksessä) (2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapuheenjohtaja Kasurinen, jäsenet Antvuori, Hassi, Kekkonen, Kohijoki, Lahikainen, M. Laukka-

nen, Myller, Mölsä, Rauramo, Renlund, Rossi, Rönnholm, Suhonen ja Tennilä sekä varajäsen Lahtinen.

Vastalauseita

I

Suomessa on tähän saakka noudatettu sitä eurooppalaista käytäntöä, jonka mukaan vapaasti etenevillä radioaalloilla tapahtuvaa ohjelmien lähettämistä yleisölle säännellään yhtenäisin perustein riippumatta siitä, millaisista radioaalloista on ollut kyse. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tämä periaate on hämartynt. Selkeästi radiolainsäädännön piiriin kuuluva asia on otettu kaapelilähetystoiminnasta annetun lainsäädännön piiriin. Pidämme tätä lähtökohtaa epäonnistuneena. Näin ei ole menetelty missään muussa eurooppalaisessa valtiossa.

Jos kuitenkin mikroyaalloilla tapahtuvasta radiotoiminnasta halutaan erilaisten toiminnallisten yhteyksien vuoksi säätää yhdessä kaapelilähetystoiminnan kanssa, olisi pidettävä huolta siitä, että tällaiseen yleisölle suunnattuun radiotoimintaan sovelletaan samoja pelisääntöjä kuin muuhunkin radiotoimintaan. Tarkoitamme tässä yhteydessä kysymystä toimiluvan myöntämisestä yleensä sekä mahdollisuutta estää ohjelmatoiminnan hallitsematon ketjuttaminen.

Yleiset perustelut sille, että mikroyaalloja pitkin tapahtuvaa kaapelilähetystoimintaa tulisi

tässä yhteydessä kohdella kuten muutakin radiotoimintaa, ovat viestintäpoliittisia.

Pienillä kielialueilla kotimaisesta ohjelmatuotannosta ja kansallisesta kulttuurista lakisääteisesti vastaava yleisradioyhtiö joutuu kohtuuttoman heikkoon kilpailuasemaan ulkomaiseen ohjelmatuotantoon tukeutuvan kaupallisen kanavan kanssa. Myös MTV:lle on asetettu mm. yleisradiotoimintaan liittyviä maksuvelvollisuuksia, joiden puuttuminen pääasiassa kaapeliverkossa toimivilta yhtiöiltä vääristää mainosrahoitteisten kanavien kilpailua, jos ja kun kaapelitelevisioyhtiöt lähtevät laajentamaan toimintaansa radioaalloille.

Hallitus perustelee lakiesitystään myös tarpeella parantaa haja-asutusalueiden ohjelmapalveluja. Useiden asiantuntijalausuntojen mukaan tosiasia kuitenkin on, että mikroyaaltolähettimä ei kannata rakentaa yhdellekään haja-asutusalueelle, vaan ainoastaan sellaisiin kaupunkeihin, kaupunginosiin ja taajamiin, joita ei ole vielä kaapeloitu tai joiden kaapelointi on alkuvaiheessa. Käytännössä siis ohjelmatarjonta lisääntyy asutuskeskuksissa ja heikkenee haja-asutusalueilla Yleisradioyhtiön resurssien vähe-

nemisen seurauksena. Kokonaan käsittelemätön asia on mitä tämän seurauksena tapahtuu ylipäättänsä ohjelmatarjonnan sisällölle. Oletettavaa on, että ohjelmat samankaltaistuvat ja halpa ulkomainen viihdetarjonta lisääntyy kaikilla kanavilla.

Tästä syystä katsomme, että kaapelilähetystoiminnasta annetun lain mukainen toimiluvan myöntämismenettely, jossa valtioneuvoston on myönnettävä toimilupa kaikille tietyt toiminnalliset edellytykset täyttävälle yritykselle, ei ole perusteltu niissä tapauksissa, joissa toimintaa harjoitetaan myös radioaalloilla. Valtioneuvostolle tulisi jättää mahdollisuus käyttää toimiluvan myöntämisessä viestintäpoliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Käytäntö on johtanut myös kaapeliverkkojen ketjuttamiseen lähes valtakunnalliseksi toiminnaksi. Tämä ei ole vastoin nykyisen lain

kirjainta, vaikka lakia säädettäessä lähdettiin siitä, että ketjuttamista ei tulisi sallia. Kaapelitelevisioyhtiöiden mahdollisuus laajentaa toimintaansa mikroaaltojen kautta lisää vaaraa siitä, että maahamme syntyy hallitsemattomasti valtakunnallinen yleisradioverkko, joka on viestintäpoliittisen päätöksenteon ulkopuolella edullisin kilpailuehdoin. Tästä syystä lakiin olisi tullut myös ottaa säännös, joka mahdollistaa ohjelmatoiminnan ketjuunnuttamisen kontrolliin.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena, paitsi että lakiehdotuksen 4 §:ään lisättäisiin uusi 5 ja 6 momentti, jolloin lakiehdotus olisi näin kuuluva:

Laki

kaapelilähetystoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun kaapelilähetystoimintalain (307/87) 2 §, 3 §:n 1 momentti, 3 luvun otsikko, 6 §:n otsikko ja 1 momentti, 8 §:n otsikko sekä 1 ja 2 momentti, 10 §:n 2 momentti, 12, 15, 16, 22 ja 26 §, sekä

lisätään 4 §:ään uusi 5 ja 6 momentti ja 20 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

2 ja 3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 §

Toimiluvan myöntäminen

Käytettäessä kaapelilähetystoiminnassa vaapaasti eteneviä sähkömagneettisia aaltoja radioja televisio-ohjelmien lähettämisessä yleisölle myöntää valtioneuvosto tähän toimintaan toimiluvan siinä järjestyksessä kuin radiolaitteista annettussa laissa (8/27) säädetään.

Useammalla kuin kolmella alueella sijaitsevilla televerkoissa harjoitettavaa samaa ja muuttamatonta ohjelmatoimintaa varten tulee ohjelmatoiminnan harjoittajan hakea valtioneuvostolta erikseen toimilupa. Tämä ei koske satelliittivälitteistä ulkomaankielistä ohjelmatoimintaa.

3 luku

Televerkon ja ohjelmakanavan käyttö

*6, 8, 10, 12, 15, 16, 20, 22 ja 26 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)*

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 1992

Anna-Liisa Kasurinen
Erja Lahikainen

Mikko Rönnholm
Riitta Myller

Antero Kekkonen
Esko-Juhani Tennilä

II

Mikroaallot ovat luonteeltaan vapaasti eteneviä aaltoja, joista säädetään Suomessa radiolais- ja niissä maissa, missä mikroaallot ovat käytössä, yleisradiotoimintaa koskevilla laeilla.

Tämä lakitekniinen lähtökohta on sikäli oleellinen, että kaapelitelevision luvanvaraisuus perustuu ns. sidottuun harkintaan, joka käytännössä merkitsee luvan myöntämistä kaikille, varsin löyhät reunaehdot täyttävälle hakijoille. Nyt tämä yleisradiotoimintaan verrattavissa oleva mikroaaltotoiminta tulee toimiluvultaan ns. sidottun harkinnan piiriin.

Yleisradiotoimintaa varten myönnettävien toimilupien luonne on ns. vapaata harkintaa, jossa valtioneuvoston on lupia myönnettäessä käytettävä yhteiskunta- ja viestintäpoliittista harkintaa.

Tämän lakiesityksen toteutuessa hallituksen esittämässä muodossa kaapeliteleviisitoiminta astuu yleisradiotoiminnan alueelle.

Kysymys lupaperusteista on ennen muuta periaatteellinen. Välitön vaikutus, joka hallituksen ratkaisun myötä syntyy, liittyy nimenomaisesti yleisradiotoimintaan, sen toimilupiin, kansallisesti merkittäviin viestintäpoliittisiin tehtäviin ja velvollisuuksiin.

Mikroaalloista olisi ensisijaisesti pitänyt säätää radiolaisissa. Koska kuitenkin käsitykseni mukaan mikroaallot uutena teknisenä sovellutuksena on hyödyllistä saada käyttöön, esitänkin hallituksen esitystä täydennettäväksi siten, että lakiesityksen 4 §:ään tulisi lisätä momentti, joka määrittelee mikroaallot yleisradiotoiminnaksi ja siten vapaan lupaharkinnan piiriin kuuluvaksi toiminnaksi.

Samaan yhteyteen voidaan säätää momentti, jonka tehtävänä olisi saattaa myös ns. ketjuuntuminen viestintäpoliittisen harkinnan piiriin säätämällä kolmen tai useamman jakeluverkon yhteisohjelmat toimilupakäytännön alaisiksi. Samantyyppinen käytäntö on voimassa kaupallisen paikallisradiotoiminnan osalta.

Hallituksen esityksen eräänä periaatteellisenä lähtökohtana on kilpailun lisääminen viestinnän alalla. Tosiasiallisesti kaupallista tv-toimintaa harjoittavat yhtiöt ovat hyvin eriarvoisessa asemassa. MTV toimii Yleisradion toimiluvalla ja sen ohjelmatoimintaa säätelee erityinen ohjelmatoiminnan säännöstö. Lisäksi MTV:llä on mittaava tuloutusvelvollisuus Yleisradiolle, jonka tulorahoituksen kannalta tällä maksulla on hyvin keskeinen merkitys.

Tämä ns. perussopimus on kansainvälisestikin ajatellen toimiva: järjestelmällä on kyetty pitämään lupamaksut kohtuullisella tasolla.

Kaapeliteleviisioyhtiöillä ei ole vastaavaa maksuvelvollisuutta eikä myöskään ohjelmatoimintaa tarkoin sääteleviä säännöksiä.

Kilpailu mainosmarkoista lisääntyikin kaapeliteleviisioyhtiöiden ja alueellisesti merkittävien ns. ykköslehtien kesken. Moniarvoisen ja kattavan tiedonvälityksen kannalta on välttämätöntä, että maassa toimii vahva maakuntalehdistö.

Nykyisenkaltainen Ylen ja MTV:n perussopimus mahdollistaakin Suomen kaltaiseen haja-asutusmaahan mittavan yleisradiotoiminnan harjoittamisen ja sen myötä syntyvän alueellisesti ja kohdeyleisöjen kannalta tasa-arvoisen palvelun.

Valiokunnan hyväksymän mietinnön kannan mukaan maksuvelvollisuuksia voitaisiin tulevaisuudessa tarkistaa. Kannanoton viestintäpoliittisia seuraamuksia ei ole pohdittu, mikäli se johtaa Yleisradion tulorahoituksen olennaiseen muuttumiseen.

Henkilökohtaisesti pidän selvittämisen arvoisena monissa maissa käytössä olevan tv-rahaston perustamisen edellytystä. Tähän rahastoon voitaisiin kerätä tasavertaisesti kaikilta kaupallista tv-toimintaa harjoittavilta yhtiöiltä ns. yleisradiomaksu, jolla subventoitaisiin tv-lupien kuluttajahintoja.

Myös jakelutekniikan osalta voidaan selvittää, olisiko kansalliselle tv-toiminnalle etua, jos maassa olisi yksi tv-verkon omistava yhtiö, joka vuokraisi ohjelma-aikaa tasapuolisin ehdoin kaikille toimiluvan haltijoille.

Parhaillaan liikenneministeriön asettama selvitysmies tekee työtä yleisradiotoiminnan eri rahoitusvaihtoehtojen osalta. Olisikin ollut hyödyllistä siirtää tämän lain käsittelyä siihen saakka, kun selvitysmiehen työ on valmis. Se olisi luonut edellytykset kaipaamaani kokonaisnäemykseen tv-toiminnan kehityksen osalta.

Toteankin, että ehdotuksillani olisi mikroaallot saatu hallituksen esityksen mukaisessa aika-aulussa käyttöön, vaikka korostankin voimassa olevan radiolain vuodelta 1927 uusimisen välttämättömyyttä.

Sähköisen viestinnän kehitys on ollut ja tulee olemaan uusien teknisten sovellutusten myötä nopeiden muutosten kohteena.

Olisikin välttämätöntä, että lainsäätäjillä olisi

kokonaiskuva tulevien vuosien kehityksestä. Nyt tekniseen kehitykseen ja sähköisen viestinnän uudistuksiin reagoidaan tapaus kerrallaan ilman selkeätä kokonaisnäkemystä 1990-luvun haasteista.

Lainsäädännöllisesti onkin outoa, että sähköisen viestinnän tekninen puoli ja ohjelmistojen osalta niin ikään kaapelitelevisiotoimintaa säätelevä lainsäädäntö on ajan tasalla, mutta maamme sähköisen viestinnän kannalta merkittävän ja yleisin alue yleisradiotoiminta on säädelty vuodelta 1927 olevan radiolain nojalla.

Tulevista näköpiirissä olevista viestintäpoliittisista haasteista voidaan todeta vuoden alusta voimaan tuleva ETA-sopimus, joka tuo tullessaan ulkomaalaisomistuksen myös viestinnän kenttään.

Monissa läntisen Euroopan maissa ja mm. Yhdysvalloissa tapahtunut viestinnän omistuksellinen keskittyminen on johtanut lainsäädännöllisiin toimiin. Suomessa ongelma on tiedos-

tettu, mutta liikenneministeriö ei ole ryhtynyt asian vaatimiin lainsäädännöllisiin hankkeisiin.

Myös kaapelitelevisioverkostojen ketjuuntuminen on yleensä Länsi-Euroopassa kielletty. Tätä koskevan momentin lisäyksen myötä ketjuuntuminen olisi voitu lainsäädännöllisesti saat-
taa toimilupakäytännön piiriin jo tämän lain myötä.

Tässä yhteydessä totean eduskunnan hyväksyneen vuoden 1988 valtiopäivillä liikennevaliokunnan esittämän ponnen, jossa kiirehditettiin vanhan radiolain uudistamista. Ponsi on edelleen ajankohtainen, ja toivon liikenneministeriön ryhtyvän toimiin sen toteuttamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena, paitsi että lain 4 §:ään lisättäisiin täydennykseksi uusi 5 ja 6 momentti siten kuin vastalauseessa I on ehdotettu.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 1992

Markku Laukkanen

III

Ilman kautta vapaasti etenevät radioaallot ovat rajallinen luonnonvara riippumatta siitä, millä taajuusalueella toimitaan ja millaisia laitteita viestin vastaanottaminen edellyttää. Siksi en pidä tarkoituksenmukaisena hallituksen esityksen mukaista ja valiokunnan enemmistön hyväksymää kantaa, jonka mukaan kaapelitelevisiotoimintaa harjoittavalla yhtiöllä olisi ilman erillistä lupaa oikeus myös mikroaalloilla tapahtuvaan jakeluun.

Tällä hetkellä tilanne lieene se, että kullakin paikkakunnalla on korkeintaan yksi yhtiö, joka on kiinnostunut mikroaalloilla tapahtuvasta ohjelmien jakelusta. Tekniikan kehityksen historia osoittaa kuitenkin sen, että teknisten ratkaisujen sovellusmahdollisuudet saattavat laajentua tavalla, jota ko. tekniikan käyttöönoton alkuvaiheessa ei mitenkään voida ennakoita. Esimerkkinä mainittakoon, että kun tietokoneiden ensimmäiset kaupalliset versiot tulivat markkinoil-

le, alan asiantuntijat arvioivat, että koko Yhdysvaltain markkinoille tulisi mahtumaan kaikkiaan korkeintaan 200 tietokonetta. Myöskään mikroaaltotaajuuksien käyttötarpeita ja -mahdollisuuksia esimerkiksi kahden tai kolmen vuosikymmenen aikavälillä ei voida mitenkään tietää nyt.

Lisäksi se, että yksi yhtiö alkaa tietyllä paikkakunnalla lähettää ohjelmia mikroaaltotaajuuksilla, estää muita myöhemmin aloittamasta samaa toimintaa. Hallituksen esityksen tarjoama viestinnän vapaus olisi siis vapautta vain sille, joka ehtii ensiksi.

Edellä olevan perusteella katson, että mikroaalloilla tapahtuvan ohjelman jakelun tulisi olla luvanvaraista, vastaavalla tavalla kuin paikallisradiotoiminta on. Luvanvaraisuus, johon liittyy yhteiskunnallinen tarkoituksenmukaisuusharkinta, ei ole Suomessa estänyt paikallisradiotoimintaa. En näe mitään syytä olettaa, että se

estäisi myöskään mikroaalloilla tapahtuvaa ohjelman jakelua. Mutta luvanvaraisuus mahdollistaisi kuitenkin sellaistenkin yhteiskunnallisten tarkoituksenmukaisuusseikkojen huomioon ot-

tamisen, joita tänä päivänä ei edes kyetä ennakkoimaan.

Pykälämuutosten osalta yhdyn vastalauseessa I tehtyyn ehdotukseen.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 1992

Satu Hassi