

Tiistai 22.10.2002 kello 10.00

1. *Nimihuuto*
2. *Päätösvaltaisuus*
3. *HE 112/2002 vp viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta I käsittely*
Kuultavina:
 - ylijohtaja *Harri Pursiainen*, liikenne- ja viestintäministeriö
 - lainsäädäntöneuvos *Risto Eerola*, oikeusministeriö
 - professori *Olli Mäenpää*
 - professori *Teuvo Pohjolainen*
 - professori *Kaarlo Tuori*
 - professori *Veli-Pekka Viljanen*

Seuraava kuuleminen on 8.11.2002.
4. *Muut asiat Seuraava kokous*
5. Seuraava kokous on keskiviikkona 23.10.2002 *klo 9.00*.

Olli Mäenpää 22.10.2002

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp)

Sananvapaus

Teletoinnin harjoittaminen vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä on 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä määritelty luvanvaraiseksi. Samoin oikeus televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen olisi edelleen luvanvaraista muiden kuin Yleisradion osalta 2. lakiehdotuksen 7-7 a §:n mukaan. Tällainen lupasääntely on todettu mahdolliseksi perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut taajuuksien niukkuuden olevan vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä eli säännöksen tarkoittamassa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa 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, PeVL 8/2002 vp). Tällaiset radio-tekniset perusteet ovat lakiesityksen perustelujen mukaan edelleen olemassa, joten lupasääntely voidaan säilyttää.

Sananvapauden käyttämiseen kohdistuva lupasääntely on 1, lakiehdotuksen mukaan sidottua oikeusharkintaa: toimilupa on myönnettävä lakisääteiset edellytykset täyttävälle hakijalle (9 §:n 1 ja 2 mom.) ja niukkuus Hanteissa sovellettava etusijajärjestys (9 §:n 3 mom.) on myös määritelty hyväksyttävällä täsmällisyydellä, Lupapäätös on myös normaalin muutoksenhakujärjestelmän kohteena, Nämä seikat huomioon ottaen luvanvaraisuuden toteuttamistapa ei ole ongelmallinen elinkeinonvapauden näkökulmasta.

Elinkeinonvapaus

Toimilupasääntely

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinonvapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, josta kuitenkin on poikkeuksellisesti mahdollista eräin edellytyksin poiketa luvanvaraisuuden muodossa (ks. esim. PeVL 24/2002 vp). Luvanvaraisuudesta on kuitenkin säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailla vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa

säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten, pitää ilmetä laista.

Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaisoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 28/2000 vp, s. 1-2 ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/II).

Teletoinnin harjoittaminen on 4 §:ssä määritelty luvanvaraiseksi. Taajuuksien niukkuus ja niiden tasapuolisen jakamisen tavoite ovat kuitenkin hyväksyttäviä ja riittävän painavia perusteita tällaiselle luvanvaraisuudelle, joka rajoittaa elinkeinovapautta. Muutenkin luvanvaraisuutta puoltavat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Lupasääntely on sidottua oikeusharkintaa: toimilupa on myönnettävä lakisääteiset edellytykset täyttävälle hakijalle (9 §:n 1 ja 2 mom.) ja niukkuustilanteissa sovellettava etusijajärjestys (9 §:n 3 mom.) on määritelty hyväksyttävällä täsmällisyydellä, Lupapäätös on myös normaalin muutoksenhakujärjestelmän kohteena. Nämä seikat huomioon ottaen luvanvaraisuus ei ole ongelmallinen elinkeinovapauden näkökulmasta.

Teleyritykselle asetettavat velvollisuudet

Lakiehdotuksen 18 20 §:n nojalla teleyritykselle voidaan asettaa velvollisuuksia, joiden sisältö riippuu muun muassa siitä, onko kyseessä huomattavan markkinavoiman teleyritys vai muunlainen teleyritys. Teleyritykselle asetettavia velvollisuuksia määrittelevät myös 4 luvun säännökset. Velvoitteiden perustuslaillista taustaa on seikkaperäisesti arvioitu säätämisympäristöselvityksissä (s 232-233), joihin ei ole tässä yhteydessä lisättävää.

Omaisuuksien suoja ja must carry -velvoite

Teleyritykselle aseteltua ohjelmistojen ja palvelujen siirtovelvollisuutta koskeva säännös sisältyy 1. lakiehdotuksen 134 §:ään. Tällainen velvoite sisältää teleyrityksen omaisuuteen kohdistuvan käyttörajoituksen. Sitä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n määrittelemän omaisuuden suojan kannalta, koska rajoitus kohdistuu myös teleyrityksen omistavien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ohjelmistojen ja palvelujen siirtovelvollisuutta tarkoittavaa must carry -velvoitetta lausunnossaan 19/1998. Se katsoi asiaa tosin yksityiskohtaisemmin analysoimatta — velvoitteen täyttävä ne valtiosääntöoikeudelliset edellytykset, jotka tältä osin olivat vakiintuneet perustuslakivaliokunnan valtiosääntö-tulkinnassa jo aikaisemmin. Valiokunta totesi, että "lakiehdotuksen 42 § koskee teleyrityksen velvollisuutta koko maassa vastaanotettavaksi tarkoitettujen, toimiluvan nojalla lähetettävien lähetysten ja Yleisradio Oy:n lähetysten jakeluun. Ehdotus vastaa perusteiltaan sitä kaapelilähetystoiminnasta annetun lain säännöstä, jonka perustuslakivaliokunta katsoi olevan sopusoinnussa perustuslain omaisuuden suoja- ja sananvapaussäännösten kanssa (PeVL 2/1986 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan 42 § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen."

Perustuslakivaliokunta on erilaisten viestintäverkkojen (kaapelitelevisio- ja televerkot) ja energian siirtoverkkojen (sähkö- ja maakaasuverkot) käyttörajoituksina toimivia velvoitteita arvioidessaan yleensä todennut kysymyksen olevan velvoitteesta, jonka kohteena on erityinen, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävä omaisuus. Tällaisten velvoitteiden perustamista on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuuden suojan kannalta. Yleisenä lähtökohtana on tällöin vakiintunut käytäntö, jonka mukaan tavallisessa lainsäädäntö-järjestyksessä voidaan säätää käyttörajoituksen määrittelevä laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Uuden perustuslain voimaantulo ei ole muuttanut tätä lähtökohtaa.

Viestintäverkon omistajaan kohdistuvaa must carry -velvoitteita voidaan pitää laadultaan tällaisen *(verkko-)omaisuuden erityisluonteeseen* sopivina. Erityisluonne johtuu lähinnä siitä, että verkon nimenomaisena tasoituksena on välittää erilaisia viestintäpalveluja laajalle vastaanottajapiirille. Rajoituksen hyväksyttävyyttä tukevana erityisperusteena on lisäksi viestintäverkkoihin kohdistuvassa sääntelyssä keskeisesti pyrkimys *varmistaa toisen perusoikeuden toteuttaminen*. Kysymys on tällöin erityisesti sananvapaudesta.

Myös omaisuuden käyttöä rajoitettaessa on noudatettava yleisiä perusoikeuden rajoittamista koskevia valtiosääntökriteereitä. Tämä edellyttää muun muassa, että omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten ja velvoitteiden on oltava kohtuullisia omistajan kannalta. Tältä osin merkittävänä arviointikriteerinä on ollut käytöstä suoritettava korvaus. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi on yleensä edellytetty, että verkonhaltijalle turvataan *kohtuullinen korvaus* verkon osan tai sen kapasiteetin käytöstä. Tällaista kohtuullista korvausta edellytettiin sähköverkkoon (PeVL 19/1994 vp), maakaasuverkkoon (PeVL 4/2000 vp) televerkkoon (PeVL 1/1996 vp) kohdistuvien käyttörajoitusten yhteydessä. Samoin kaapelilähetystoimintaa

koskevan lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa otettiin huomioon, että luovutusehtojen mukaan suoritettava korvaus oli asiallisessa suhteessa verkon investointeihin sekä käyttö- ja kunnossapitokustannuksiin (PeVL 2/1986 vp).

Must carry -velvoitteen korvauksettomuutta ei erikseen arvioitu perustuslakivalio Kunnan lausunnossa 19/1998 vp, vaikka velvollisuuden katsottiin perusteiltaan vastaavan kaapelilähetystoiminnasta annetun lain velvoitetta. Korvausjärjestelyllä on kuitenkin nyt säädettävää ja arvioitaessa olennainen merkitys. Itse asiassa, kuten edellä on käynyt ilmi, must carry -velvoitteen sisällyttäminen televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin korvauksettomana oli jo poikkeus muodostuneesta, erilaisia verkkoja koskevasta valtio-sääntökäytännöstä. Tässä suhteessa kustannussuuntautuneeseen hintaan pohjautuvaa käyttökorvauksen määräytymistä j134 §:n 2 momentin mukaisesti voidaan pitää asianmukaisena pääsääntönä, kun kyseessä ei ole julkisen palvelun ohjelmistoihin kohdistuva must carry -velvoite.

Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta voidaan kiinnittää huomiota julkiseen palveluun kohdistuvaan korvauksettomuuteen 134 §:n 1 momentin mukaan, ja muiden ohjelmistojen siirtämiseen kohdistuva korvausvelvollisuus 134 §:n 2 momentissa. Tällaista yhdenvertaisuudesta sinänsä poikkeavaa erityiskohtelua voidaan perustella sananvapauden toteuttamisella. Mahdollisimman monipuolisen vastaanottomahdollisuuden takaaminen tukee optimaalisesti sananvapautta ja mahdollistaa myös vastaanottajalle digitaalisen tekniikan tuottaman hyödyn täysimääräisen saavutettavuuden. Perustuslain 12 §:n 1 momentissa onkin sananvapauden kuuluvana nimenomaisesti turvattu oikeus "vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä" Mahdollisuutta julkisen palvelun ohjelmistojen vastaanottamiseen, voidaan pitää keskeisenä tämän sananvapaus-säännöksen suojaaman yksilön perusoikeuden ydinalueelle kuuluvan osaoikeuden kannalta. Sen turvaamiselle 134 §:n 1j momentin edellyttämällä korvauksettomalla must carry -velvoitteella on siten painavat ja hyväksyttävät perusteet.

Näin ollen on mahdollista pitää edelleen perusteltuna nykyisen laajuisen korvauksettoman must carry -velvoitteen säilyttämistä nimenomaan julkisen palvelun toteuttamiseksi. Tällaista korvauksettomuutta on kuitenkin aiheellista pitää erityisiä, julkisen palvelun turvaamiseen liittyviä perusteita edellyttävänä poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan siirtovelvollisuuden toteuttamisesta on suoritettava kohtuullinen korvaus. Tätä pääsääntöä vastaa 134 §:n 2 momentin säännös, joka edellyttää siirtovelvollisuuden toteuttamisesta suoritettavaksi "kustannussuuntautuneen" korvauksen.

Mainitun 134 §:n 2 momentin säännöksen alaan kuuluvat muut kuin julkisen palvelun ohjelmistot. Kysymys niissä on - ainakin suureksi osaksi - kaupallisiin perustein toimivien yritysten ohjelmistotarjonnasta. Sekin kuuluu sananvapauden alaan, eikä

ohjelmistoa tuottavan ja jakavan teleyrityksen oikeudellinen luonne tai toimiminen markkinaehtoisesti voi sinänsä muodostaa sananvapauden rajoittamisen perustetta. Tällaisilla yrityksillä ei kuitenkaan ole erityisvelvoitteenaan julkisen palvelun tuottamistehtävää, mikä riittävästi perustelee must carry -velvoitteen toteuttamisesta suoritettavan korvauksen.

Must carry -velvoitteen kohteena olevan teleyrityksen siirtovelvoitteen kannalta huomioon on toisaalta otettava siirtovelvollisuutta rajoittavat 134 §:n 3 ja 4 momentin säännökset. Niiden merkitys liittyy tässä yhteydessä erityisesti *suhteellisuusperiaatteeseen*, jolla on keskeinen merkitys omaisuuden suojan rajoituksen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa: verkon omistajaan kohdistuvan rajoituksen on oltava hyväksyttävässä suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden Tämä merkitsee käytännössä, että verkon osan käyttöoikeuden tai verkon välityskapasiteetin luovutusvelvollisuutta ei yleensä voida perustaa sellaisen hyväksi, jolla itsellään jo on kohtuullinen mahdollisuus vastaavanlaisen yhteyden rakentamiseen tai hyödyntämiseen.

Toisaalta suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta on pidetty tärkeänä sitäkin, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve otetaan asianmukaisesti huomioon. Verkkoon kohdistuva rajoitus ei siten saa suhteettomasti rajoittaa verkon omistajan omaa toimintaa verkossa, Tältä osin 134 §:n 3 ja 4 momentti sisältävät suhteellisuusperiaatteen kannalta riittävät luovutusvelvollisuutta rajoittavat säännökset, jotka varmistavat, että must carry -velvoite ei muodostu teleyritykselle kohtuuttoman raskaaksi.

Must carry -velvoite kuuluu epäilemättä sellaisiin perusoikeuden rajoituksiin, joista on säädettävä lailla. Perusoikeusrajoituksen *lakisääteisyys* sekä sääntelyn *täsmällisyys ja tarkkarajaisuus* toteutuvat lakiin sisältyvällä, must carry -velvoitteen perusteet määrittävällä säännöksellä. Ehdotettu 134 § täyttää nämä kriteerit. Sen sijaan must carry -velvoitteen toteuttaminen viranomaispäätöksellä on huomattavasti ongelmallisempaa. Esimerkiksi lakiehdotuksen 27 §:n nojalla tällaista velvoitetta ei ilmeisesti voida asettaa, koska perusoikeusrajoituksesta tulee säätää lailla.

Norminantovaltuudet

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvostolle annettavaa asetuksenantovaltaa määritettäessä on otettava huomioon muun muassa se, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvan lain alaan on säädettävä lailla. Tältä kannalta on ongelmallinen 1. 122 §:n 6 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus, jonka mukaan asetuksella säädettäisiin seuraamusmaksua koskevan valituksen vaikutuksista [maksun] täytäntöönpanoon ja seuraamus-

maksun määräämisestä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (2. lakiehdotuksen 36 §).

Valituksen vaikutuksesta valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoon on perinteisesti säädetty ainoastaan laintasoisin säännöksiin. Tämä käytäntö on täysin vakiintunut ja sen voidaan katsoa kuuluvan myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin alaan. Asetuksella ei luonnollisesti myöskään voida poiketa lailla kattavasti säädetystä valituksen vaikutuksesta.

Asetuksentasoisella säännöksellä ei myöskään perustuslain 99 §:n 1 momentti huomioon ottaen voida määritellä korkeimmalle hallinto-oikeudelle uusia hali innollisia tehtäviä, jollainen seuraamusmaksun määrääminen olisi (mikäli säännös tätä tarkoittaa). Myöskään korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettavasta menettelystä ei voida antaa asetuksentasoisia perussäännöksiä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetäisiin myös maksun palauttamisesta ja muista maksun täytäntöönpanoon liittyvistä merkityksellisistä seikoista. Vaikka maksun palauttaminen tapahtuisikin täytäntöönpanovaiheessa, kysymys on maksuvelvollisen oikeudesta ja velvollisuudesta, josta tulisi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Samoin maksun täytäntöönpanoon liittyvät merkityksen set seikat voivat sisältää myös maksuvelvollisen oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia säännöksiä, joiden tulisi olla lain tasolla.

Viestintäviraston antamat viranomaismääräykset

Viestintäviraston määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaiseen valtuuteen kohdistuu asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla lisäksi soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain näkökulmasta muiden viranomaisten norminantovalta on poikkeuksellista, Perustuslakiuudistuksen yhteydessä esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta mainittiin tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 2 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa sekä

valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 5). Määräystenantovaltuuksia on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti (PeVL 26/2001 vp, s. 6/I).

Monet 1. lakiehdotuksessa olevista valtuutussäännöksistä ovat sellaisia, että ne perustuslain kannalta soveltuvat muun viranomaisen norminantovallan perustaviksi, etenkin kun kyseiseen toimintaan liittyy runsaasti varsin teknisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä! (vrt. PeVL 16/2002 vp, s. 3/II Tällaisia ovat numerointia koskeva määräys (47 §) ja erilaiset teknisluonteiset määräykset 52, 53, 54, 62, 65, 79 ja 93 §:ssä. Sama koskee 2. ja 7. lakiehdotukseen sisältyviä määräystenantovaltuuksia

Erityisen laaja-alainen määräyksenantovaltuus sisältyy 129 §:ään. Laajuus johtuu siitä että määräysten kohteena ovat 128 §:ssä väljästi määritellyt laatuvaatimukset. Määräysten sisältö on kuitenkin pääosin tekninen ja Viestintäviraston asiantuntemuksen perusteella on perusteltua, että se antaa tällaiset teknisluonteiset määräykset. Kaksi määräysten kohdetta ovat kuitenkin ongelmallisia.

Viestintäviraston määräykset voisivat koskea 129 §:n 15 kohdan mukaan *käyttäjille tarjottavia palveluja*. Kun tätäkin valtuutusta sovellettaessa on otettava huomioon, että perustuslain 80 §:n 2 momentti rajoittaa suoraan valtuutussäännösten tulkintaa sekä valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä, sen nojalla ei siten voida esimerkiksi velvoittaa teleyritystä tarjoamaan uusia, lakiin perustumattomia palveluita eikä myöskään antaa palvelun luonnetta olennaisesti rajoittaa via tai muuttavia määräyksiä, taikka kieltää tietynlaista palvelua. Näin sovellettuna valtuutus ei ehkä ole ongelmallisen laaja mutta selvempää olisi, että tämänluonteiset säännökset annetaan vain lain tasolla tai että valtuutusta tältäkin osin rajataan.

Periaatteellisempi kysymys liittyy 20 kohtaan, jonka mukaan Viestintävirasto voi määräyksellään edellyttää tiettyjä standardeja noudatettavaksi viestintäverkoissa ja viestintäpalveluissa. Standardien sisällöt voivat vaihdella suuresti, vaikka yleensä ne lienevät varsin teknisiä. Noudatettavaksi edellytettävät standardit tulisikin rajata vähintäänkin teknisiin standardeihin. Yleisempi kysymys on kuitenkin, tulisiko standardien noudattamisvelvollisuudesta perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen säätää lailla. Kysymykseen on vaikea esittää yksiselitteistä vastausta, koska se riippuu standardin sisällöstä.

Toimiluvan ehtoihin sisällytettävät määräykset ja toimilupamääräykset

Eräänlaisen viranomaisnorminannon muodon muodostavat myös toimilupaan sisällytettävät määräyksiä täydentävät lupaehdot (esim. 1. lakiehdotuksen 10). Perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta on

selvää, että viranomais määräyksen pukeminen lupaehtoon muotoon ei sinänsä laajenna Viranomaisen normiantovaltaa. Toisaalta on yhtä selvää, että viranomaiselle voidaan lailla määritellä valtuus sisällyttää lupapäätökseensä ehtoja, jotka voivat olla myös luonteeltaan suhteellisen yleisiä ja velvoittavuudeltaan määräyksiin rinnastuvia, Rajanveto näiden kahden päätöstyypin välillä ei ole tarkkarajainen.

Varsin laaja-alaisena ehtotoimivallan määrittelynä voidaan kuitenkin perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta pitää sitä, että valtioneuvoston myöntämän toimiluvan lupaehtoilla voitaisiin 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan täydentää lain varsin yleisluonteista 1 §:n tavoitesäännöstä, kun lupaehdot voisivat koskea myös taajuuksien tehokasta käyttöä. Vastaavanlaisia ongelmia ei sen sijaan yhtä selvästi sisälly 128 ja 129 §:ään kytkeytyviin lupaehtoihin, Joka tapauksessa sananvalinta, jonka mukaan viranomais voisi täydentää lakiin: sisältyvää säännöstä hallintopäätöksellä, on epäonnistunut. Esimerkiksi *tarkentaa*-verbin käyttö olisi pelkästään 128 ja 129 §:ään kohdistettuna selkeämpi vaihtoehto.

Asianmukainen menettely

Hakemusmaksu

Toimiluvan hakija on 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan velvollinen suorittamaan hakemuksensa yhteydessä 2000 euron suuruisen hakemusmaksun (2. lakiehdotuksen 10 a §). Tällaisen, suhteellisen suuren maksuvelvollisuuden määrittely hakemuksen käsittelyn edellytykseksi tilanteessa, jossa perusoikeuden toteuttaminen - sananvapauden käyttäminen ja elinkeinon harjoittaminen - on sidottu viranomaisen hakemukseen antamaan päätökseen, rajoittaa kohtuuttomasti perustuslain 21 §:n 1 momentin turvaamaa oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi.

Perustelut maksuvelvollisuudelle - aiheettomien ja kiusantekomielessä jätettyjen hakemusten karsiminen - ovat myös sangen ongelmallisia, koska hakemuksen tällainen luonne selvinnee suhteellisen vähäisellä virkatyöllä. Etukäteiselle maksuvelvollisuudelle ei siten ole riittävän painavia ja hyväksyttäviä perusteita. Jälkikäteinen, tämän suuruisen maksuvelvollisuus ei sen sijaan olisi - etenkin luvan taloudellinen merkittävyys huomioon ottaen - ongelmallinen. Mahdollisena voitaneen pitää myös että hakijalta edellytetään vakuuden asettamista siitä, että hakemusmaksu suoritetaan, kun päätös asiassa on tehty.

Hakijan selvitysvelvollisuus

Toimiluvan hakijalla olisi 6 §:n mukaan velvollisuus antaa kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen arvioitaessa 9 §:ssä tarkoitettuja toimiluvan edellytyksiä. Ainakin 9 §:n 1 momentin 2 kohdan edellytysten

täyttämiseksi hakijan tulisi siten esittää selvitys myös tulevan toimintansa lainmukaisuudesta — jopa sen mahdollisesta lainvastaisuudesta mikä voi olla vaikea toteuttaa. Kun kysymys on perusoikeutta rajoittavasta lupamenettelystä, selvitysvastuun tulisi joka tapauksessa olla yksinomaan lupaviranomaiselle siltä osin, kuin kysymys on luvan myöntämistä vastaan puhuvien seikkojen selvittämisestä.

Muutenkin luvan hakijalle asetettu täysi selvitysvelvollisuus kaikista lupaharkinnassa huomioon otettavista seikoista poikkeaa hallintomenettelyssä - ja myös lupaharkinnassa - normaalisti noudatettavasta periaatteesta. Sen mukaan lupaviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi ja hakijan on esitettävä riittävä selvitys oman hakemuksensa tueksi. Selvitysvastuuta ei itse asiassa ole tarpeen erikseen säännellä, kun asia on jo riittävästi säännelty hallintolaissa (ja tulevassa hallintolaissa).

Säännösehdotuksella ei ehkä ole tarkoitettu poiketa normaalin ja asianmukaisena pidettävän hallintomenettelyn perusteista! Kuitenkin *kaikkea* lupaharkinnassa käytettävää tietoa koskevan selvitysvastuun määrittely hakijalle johtaisi tällaiseen poikkeamaan. Saattaa olla, että tällainen sääntely ei ole suoranaisesti perustuslain 21 §:n vaatimusten kanssa ristiriidassa mutta se on sisällöltään outo ja todennäköisesti harhaanjohtava.

Oikeusturva

Valituskielto

Markkinamäärittelyä koskevaan päätökseen ei 16 §:n 3 momentin mukaan saa erikseen hakea muutosta, Muutoksenhakukielto ei ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta, koska määrittelypäätöksellä ei ole välittömiä itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Määrittelypäätöksen lainmukaisuus voidaan lisäksi muutoksenhakuteitse saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, kun sitä käytetään välittömiä oikeusvaikutuksia aikaansaavan Viestintäviraston päätöksen perusteena.

Valitus Viestintäviraston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Lakiehdotuksen 127 §:n 3 momentti mahdollistaa valituksen tekemisen Viestintäviraston tekemistä päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöksellä poistetaan - tai on ainakin tarkoitus poistaa - yksi valitusaste, mutta tämä ei kuitenkaan ole oikeusturvatakeiden kannalta ongelmallista. Perustuslain 21 §:n 1 momentti ei suoranaisesti edellytä kahta valitusastetta hallintoasioissa. Myös ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksistä, jotka ovat yleensä oikeusvaikutuksiltaan varsin merkityksellisiä, valitetaan suoraan

korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin valitusasteita on vain yksi. Tällaiselle suora valitukselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen on lisäksi painavat ja hyväksyttävät perusteet (s. 92).

Säännösehdotus on kuitenkin oikeusturvan kannalta ongelmallisen epätäsmällinen, Viestintäviraston päätökseen haetaan j1 momentin mukaan muutosta hallinto-oikeudelta, mutta 3 momentin mukaan muutosta saa hakea myös korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällaista valintavapautta tuskin lienee tarkoitettu. Pykälässä mainitut 16-20 § tarkoittanevat 17-20 §:ää, jos 16 §:n valituskielto on tarkoitettu vakavasti otettavaksi, Lisäksi 126 §:n 5 momentilla tarkoitettaneen 4 momenttia.

Teuvo Pohjolainen
22.10.2002

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp)

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi viestintämarkkinalaki sekä muutettavaksi monia muita viestintää säänteleviä säädöksiä. Esityksen tarkoituksena on saattaa voimaan joukko Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivejä sekä saattaa lainsäädäntö vastaamaan uuden perustuslain asettamia vaatimuksia. Voimassa oleva viestintämarkkinalaki 396/1997 (aik. telemarkkinalaki), joka on viestintälainsäädännön keskeisin säädös, sisältää vain perussäännökset soveltamisalaltaan. Käytännössä suuri osa keskeisistä aineellisista viestintää sääntelevistä normeista sisältyy asetuksiin ja liikenneministeriön päätöksiin. Monessa tapauksessa säädöstason nostaminen on perustuslain näkökulmasta välttämätöntä.

Vaikka esitys monessa kohdin nojaa voimassa olevaan sääntelyyn, siihen liittyy monia perusoikeuksiin sekä säädösvallan delegointiin kytkeytyviä kysymyksiä, joista keskeisimpinä pitämäni kiinnitän huomiota seuraavassa.

2. Ehdotuksen suhde sananvapauteen

Viestintää koskevana keskeisenä säädöksenä viestintämarkkinalailla, mutta myös monilla muutettavaksi ehdotetuilla säännöksillä, on läheinen kytkeä sananvapauden perusoikeussäännökseen.

Toimilupa ja sananvapaus

Perustuslaissa turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä (ks. esim. PeVL 8/2002) todennut, että luvanvaraisuus muodostaa lähtökohtaisesti ongelman sananvapaussäännöksen sisältämän ennakoesteiden kiellon kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut taajuuksien niukkuuden olevan vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellainen radio-tekniinen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi on hyväksyttävää ylläpitää lupajärjestelmää (ks. myös PeVL, 9/1998 vp, s. 3/I, PeVL 26/2001 vp, s. 2I). Sen avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.

Perustuslakivaliokunta on siis eri yhteyksissä ottanut kantaa siihen, miten toimilupajärjestelmä on sovitettavissa perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden vaatimukseen - laajasti esimerkiksi lausunnossaan 19/1998 vp (HE televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi). Valiokuntia moitti hallituksen esitystä tuolloin siitä, ettei siinä (perusteluissa) juurikaan käsitelty toimilupajärjestelmää sananvapauden toteuttamisen turvaamisen kannalta. Sama moite voidaan kohdistaa myös nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen. Lisäksi valiokunta lausui tuolloin mm. seuraavaa:

Toimilupajärjestelmällä "voi olla merkitystä viestinnän keskittymisen estämiseksi, mutta vaikutus voi olla päinvastainenkin siitä riippuen, millaista linjaa lupien myöntämisessä noudatetaan. Viestinnän keskittymistä voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan pyrkiä estämään myös ehdotettua kevyemmällä toimilupajärjestelmällä, jos lain yleisin säännöksiin esimerkiksi määritellään markkina- ja omistusosuuksien rajoja."

Toisena perusteena toimilupajärjestelmälle on esitetty lähetystaajuuksien niukkuutta, jolloin kenellä tahansa ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta toiminnan harjoittamiseen. Valiokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan vuonna 1998, että "radiotaajuuksien saatavuus on esitykseen sisältyvien tietojen perusteella nykyisin merkitykseltään vähäisempi tekninen ongelma kuin ennen. Taajuuksien saatavuudessa edelleen olevat ongelmat voivat entisestäänkin pienentyä aivan lähitulevaisuudessa uuden tekniikan avulla. Valiokunnan käsityksen mukaan taajuuksien niukkuus kuitenkin muodostaa vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellaisen radioteknisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista ylläpitää toimilupajärjestelmää. Lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle."

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei suoranaisesti perustella toimilupajärjestelmää keskittymisen estämisellä, mutta perusteluissa todetaan, että "sen (lupajärjestelmän) avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle". Läksyt on siis selvästi luettu

Viestintämarkkinalakia koskeva lakiehdotus sisältää (4 §) voimassa olevaan lakiin verrattuna täsmennetyt säännökset toimilupaa edellyttävästä teletoiminnasta. Lakiehdotuksen säännöksistä, lain soveltamisalasta ja määrittelmistä ilmenee, että lupasääntely koskee sellaista digitaalista televisio- ja radioverkkoa, jossa ohjelmistoja lähetetään tai pidetään tarjolla vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä. Sääntely ei olennaisesti muutu voimassa olevaan lakiin verrattuna.

Viestintämarkkinalakiehdotuksen mukainen toimilupa ei sisällä oikeutta harjoittaa televisio- tai radiotoimintaa vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä. Siihen on vastaisuudessakin saatava 2. lakiehdotuksen (L televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta) 7 §:n mukainen ohjelmistolupa. Yleisradio Oy saa kuitenkin sanotun lakiehdotuksen 7 a §:n nojalla harjoittaa digitaalista julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Sama koskee analogista julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa niillä taajuuksilla, jotka on osoitettu sen käyttöön radiolain tarkoittamassa taajuusalueiden käyttösuunnitelmassa. Viestintämarkkinalakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan puolestaan

verkkopalvelun tarjontaan myönnettävässä toimiluvassa voidaan edellyttää, että toimiluvan haltijan on huolehdittava osaltaan siitä, että Yleisradio Oy ja ohjelmistoluvan haltija saavat "kustannussuuntauneeseen hintaan" (ks. ehdotuksen 84 §) käytettäväkseen toiminnan harjoittamiseen tarvittavan kapasiteetin.

Nyt esillä olevaa viestintämarkkinalakiehdotusta voidaan toimilupamenettelyn osalta valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa luonnehtia suurelta osin lainsäädäntötekniiseksi. Kyseessä on tältä osin uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa toteutetun uudistuksen sisällyttäminen laajempaan viestintämarkkinalainsäädännön uudistukseen. Asiallisia muutoksia luvan myöntämiseen liittyvään sääntelyyn ei esitetä. *Esitetyt muutokset säännösten muotoilussa ovat selvästi paremmin sopuosoimussa perustuslain edellyttämän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa, kuin voimassa olevassa lainsäädännössä.* Tämä koskee esimerkiksi toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, jotka määrittävät lupaviranomaisen harkintavallan oikeusharkintaan perustuvaksi. Sama voidaan sanoa ehdotuksesta laiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta, erityisesti ehdotuksen 7 §:stä. Käsittääkseni ehdotetussa sääntelystä ei ole sen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta huomautettavaa (vrt. PeVL 3/2002 vp). Lakiehdotukset voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (viimeksi PeVL 8/2002 vp) huomauttanut siitä, että jos käsitys radiotaajuuksien niukkuudesta muuttuu teknisen kehitykseni myötä, lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan arvioimaan uudelleen (ks. myös PeVL 19/1998 vp , s. 3/1). Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole laajemmin eritelty teknologisen kehityksen suhdetta taajuuksien niukkuutta koskevaan perusteluun. Digitaalisessa ohjelmansiirrossa "kanavanipussa" voidaan kuitenkin lähettää analogiseen lähetystoimintaan verrattuna paljon enemmän ohjelmia. Ns. "pakkaustekniikan" kehittyessä ohjelmakanavien saatavuudessa ei ehkä lähitulevaisuudessa ole ongelmia lainkaan. Vaikka "digitaalilupien" hakijoita onkin tähän asti ollut vielä enemmän kuin jaettavissa olevia kanavanippuja, tekninen kehitys voi tällä alalla olla nopeaa, Tämän vuoksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että viestintämarkkinalainsäädäntöä edelleen kehitettäessä arvioidaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja. Valitettavasti nyt esillä olevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ilmeisesti ole vielä ollut edellytyksiä näitä harkita.

Lupaehdot.

Toimilupaan voidaan viestintämarkkinalakiehdotuksen 10 §:n nojalla liittää ehtoja. Säännösehdotuksen 2 momenttiin perustuvat lupaehdot voivat koskea vain verkon teknisiin ominaisuuksiin tai taajuuksien tehokkaaseen käyttöön liittyviä viestintäteknisiä seikkoja. Ehdotetun säännöksen 3 ja 4 momentissa mainitut lupaehdot ovat täsmällisempiä kuin voimassa olevassa laissa olevat, ja joita PeV on arvioinut lausunnossaan 8/2002. Näin ollen katson, että ehdotetut säännökset eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Toimiluvan muuttaminen.

Viestintämarkkinalakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään toimivallasta muuttaa toimilupaa luvan voimassaoloaikana myös luvan haltijan suostumuksetta. Toimivalta on sidottu luvan myöntämisen jälkeen tapahtuneeseen tekniseen kehitykseen tai luvanvaraisen toiminnan toimintaedellytysten olennaisiin muutoksiin ja niistä johtuviin erityisiin syihin (PeVL 8/2002 vp ja 19/1998 vp). Lisäksi muutoksen ehtona on, että toimiluvan muuttaminen on sanotuista syistä välttämätöntä.

Hallituksen esityksessä olevaan lakiehdotusten kokonaisuuteen liittyy uutena säännöksenä myös oikeus muuttaa televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ehdotetun muutoksen nojalla (11 a §) televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen vaadittavan ohjelmistoluvan määräyksiä ilman toimiluvan haltijan suostumusta. Säännösehdotus on kirjoitettu samaan muotoon viestintämarkkinalain vastaavan säännöksen kanssa.

Molemmissa ehdotetuissa lainkohdissa toimiluvan (tai toimilupamääräysten) yksipuolisen muuttamisen yhdeksi edellytykseksi on asetettu "jos se on teknisestä kehityksestä johtuvasta erityisestä syystä välttämätöntä". Vaikka muuttaminen on siten sidottu erityiseen syyhyn ja välttämättömyyteen, jättää lauseke "tekninen kehitys" sääntelyn kuitenkin väljähköksi. Kun toisaalta televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen myönnettävä ohjelmistolupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi (lakiehdotuksen televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta 7 §:ssä tarkoitettuun televisio- ja radiotoi-

mintaan ehdotetun 12 §:n nojalla enintään kolmeksi kuukaudeksi tai enintään vuodeksi kerrallaan), voi tekniseen kehitykseen perustuva toimiluvan muuttaminen näin lyhyeksi aikaa myönnetyn luvan voimassaoloaikana vastoin luvan haltijan suostumusta olla kohtuutonta.

3. Toimilupa ja elinkeinonvapaus

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä viime vuosina arvioinut lupamenettelyjä myös elinkeinovapauden (nyk. PeL 18.1 §) näkökulmasta (esim. PeVL 47/1996 vp telemarkkinalaki, PeVL 35/1998 vp ja PeVL 4/2000 vp maakaasumarkkinalaki). Valiokunta on tulkintakäytännössään perusoikeusuudistuksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 67/II) nojalla katsonut, että perustuslain 18.1 §:n mukainen *pääsääntö on elinkeinonvapaus*, mutta *poikkeuksellisesti luvanvaraisuuskin on mahdollinen*. Poikkeamiseen on oltava perusteltu syy ja hyväksyttävä tarkoitus.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä (em. HE 309/1993 vp, s. 67/11) tuotiin esille näkemys, jonka mukaan elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus voi olla eräillä aloilla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut (PeVL 35/1997 vp), että asealan luvanvaraisuutta puolsivat sellaiset tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, joiden huomioon ottamiseksi luvanvaraisuudesta aiheutuvia rajoituksia voitiin pitää välttämättöminä (ks. myös rekisterinpidon luotettavuutta koskeva PeVL 40/1996 vp). Samoin perintätoiminnan luvanvaraisuudelle, jota perusteltiin perintätoiminnan harjoittajien luotettavuuden ammattitaidon ja vakavaraisuuden turvaamisella, katsottiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 35/1998 vp) olevan sellainen hyväksyttävä tarkoitus, jota perusoikeusrajoituksen sallittavuutta koskevissa yleisissä opeissa edellytetään.

Esillä olevassa asiassa elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta perustellaan samoilla syillä kuin sananvapauden rajoitusta lupamenettelyllä. Asiallisesti katsoen - kuten edellä on todettu - esitys muuttaa jossain määrin voimassa olevaa sääntelyä. Muutokset merkitsevät kuitenkin edellä kerrotulla tavoin pääasiassa sääntelyn (mm. luvan myöntämisen edelly-

tysten) täsmentämistä, eivätkä sen vuoksi ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia elinkeinonvapauden kannalta.

Kun perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut lupamenettelyn suhdetta elinkeinovapauteen, valiokunta on perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta pitänyt riittävänä sitä, että ehdotetun sääntelyn sisältö vastaa tällaisissa yhteyksissä tavanomaista lupasääntelyä ja etenkin, että lupaviranomaisen harkintavalta on lailla sidottua. Lupamenettelystä on kuitenkin aina säädettävä lailla (ks. myös esim. PeVL 15/1996 vp, PeVL 40/1996 vp ja PeVL 47/1996 vp sekä PeVL 35/1997 vp). Laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoitusten olennaisen sisällön kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista.

Sääntelyn sisällössä valiokunta on pitänyt edellä kerrotulla tavalla perustuslain 18.1 §:n kannalta tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa on merkitystä muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Hallituksen esitys pitää tältä osin verkkolupaharkinnan kokonaisuudessaan oikeusharkinnan piirissä.

Kokonaisuudessaan katsoen edellä esitetty johtaa käsittääkseni johtopäätökseen, että elinkeinonvapauden näkökulmasta hallituksen esitys täyttää perustuslain vaatimukset, eikä lain säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tältä osin ole estettä.

Toimiluvan muuttamisen mahdollisuus kesken lupakauden vastoin toimiluvan haltijan suostumusta sen sijaan voi olla elinkeinonvapauden kannalta ongelmallinen samasta syystä kuin edellä on todettu sananvapauden näkökulmasta.

4. Omaisuudensuojaan liittyvät näkökohdat

Edellä on erikseen tarkasteltu esityksen suhdetta elinkeinovapauteen. Siihen läheisesti liittyen esitykseen sisältyy eräitä omaisuuden suojaan liittyviä kysymyksiä, joita on arvioitu myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 232-234, jakso 3.4).

Kapasiteetin luovutusvelvollisuus ja omaisuudensuoja

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan teleyritykselle asetettavat käyttöoikeuden luovutusta koskevat velvoitteet on rakennettava aikaisempaan verrattuna uudella tavalla Euroopan unionin puitedirektiivin vuoksi. Kun nykyisin käyttöoikeuden luovutuksesta johtuvat velvoitteet ovat perustuneet suoraan lain säännöksiin, ehdotuksen mukaan Viestintävirasto asettaisi jatkossa käyttöoikeuden luovutusta koskevat velvollisuudet yksittäistapauksittain päätöksillään joko viestintämarkkinoita koskevan lakiehdotuksen 18 §:n nojalla kilpailuperusteella tai poikkeuksellisesti ehdotetun 19 §:n nojalla muulla perusteella. Luovutusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusia luovutusvelvollisuuksia. Näitä ovat älykorttia (30 §), sähköistä ohjelmaopasta (31 §), ohjelmointirajapintaa (32 §) ja kansainvälistä verkkovierailua (36 §) koskevat säännökset. Lakiehdotukseen sisältyvät lisäksi nyt voimassa olevaan lainsäädäntöön liittyvät luovutus ja vuokrausvelvollisuudet.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut esitetyn tapaisia vuokrausvelvoitteita eri yhteyksissä aikaisemmin, viimeksi lausunnossaan 8/2002 (ks. myös PeVL 34/2000 vp sekä valiokunnan lausunnot kaapelilähetystoimintaa koskevasta laista PeVL 2/1986 vp, sähkömarkkinalaista PeVL 19/1994 vp ja PeVL 33/1998 vp, maakaasumarkkinalaista PeVL 4/2000 vp sekä teletointa- ja telemarkkinalaista PeVL 1/1996 vp ja PeVL 47/1996 vp).

Asetettavia vuokraus- ja luovutusvelvoitteita on syytä arvioida suhteessa perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Valiokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan todennut, että tällaiset velvoitteet ovat kyseisen omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Valiokunta on pitänyt keskeisenä sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia ja että lainsäädännössä tämä seikka on otettu huomioon. Tällaisin edellytyksin valiokunta on katsonut, että vuokraamisvelvoitetta koskeva sääntely on asianmukainen niin suhteellisuusvaatimuksen kuin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksenkin näkökulmasta. *Sääntely voidaan toteuttaa myös siten, että laissa on selkeästi osoitettu, mikä viranomaisen on toimivaltainen tekemään rajoittavat päätökset, edellyttäen, että laissa on riittävän täsmällisesti osoitettu rajoittamisen perusteet ja ala.*

Arvioitaessa esillä olevaa hallituksen esitystä edellä sanotussa suhteessa, on todettava, että viestintävirastolle ehdotetaan annettavaksi huomattavan laaja toimivalta asettaa omaisuuden suojaan kohdistuvia velvoitteita. Velvoitteiden asettamisella pyritään pääosin poistamaan kilpailun esteitä tai edistämään kilpailua. Joissakin tapauksissa luovutusvelvollisuuksien perusteena ovat luonnon- tai ympäristönsuojelulliset syyt. Velvoitteiden asettamisen ehdot ja rajoituksen laajuus on lakiehdotuksessa määritelty käsittääkseni riittävän täsmällisesti. Kun ehdotuksen 18 §:ssä on koottu luovutusvelvollisuudet, jotka lain mukaan voitaisiin asettaa huomattavan markkinavoiman omaaville yrityksille, ja kun velvollisuuksien asettamisen perusteena on kilpailun esteiden poistaminen tai kilpailun edistäminen, pitäisin perusoikeussääntelyn näkökulmasta tarpeellisena lisätä lausuman, jonka mukaan 2 momentissa tarkoitettut velvollisuudet voidaan asettaa, *mikäli se on välttämätöntä kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi*. Tällainen täsmennys saattaisi myös viestintämarkkinalakiehdotuksen 122 §:ssä ehdotetun seuraamusmaksun asettamisen paremmin sopusointuun perusoikeusjärjestelmän kanssa.

5 Säädösvallan delegointi

Hallituksen esityksiin sisältyviin lakiehdotuksiin sisältyy runsaasti säädösvallan delegointia, erityisesti viestintävirastolle (erityisesti ehdotus viestintämarkkinalaiksi), mutta myös valtioneuvostolle (esimerkiksi ehdotus laiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta, 16 ja 20 §).

Yleiset lähtökohdat

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakivaliokunta on monessa yhteydessä arvioinut lailla säätämisen vaatimusta sekä lainsäädäntövallan delegointia., laajemmin mm. lausunnossaan 43/2000 vp (ks. myös PeVL 11/1999 vp). Tuolloin valiokunta korosti mm. sitä, että jos laissa on säädetty riittävän täsmällisesti ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet, asetuksella voidaan valtuuttaa antamaan täsmentävät teknisluonteisemmat säännökset.

Voimassa olevaan viestintämarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön liittyy ominaispiirre, jonka mukaan huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin tai jopa viranomaispäätöksiin Joidenkin alemmanasteisten säädösten taustalla ovat yksityiskohtaiset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit, jotka EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleensä vaativat sääntelyn siirtämistä yksityiskohtia myöten kansalliseen lainsäädäntöön

Hallituksen esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin sisältyy laaja delegointijärjestelmä, jossa pyrkimyksenä on se, että laissa on säädetty sääntelyn peruseriaatteet.

Ehdotukseen viestintämarkkinalaiksi ja osittain muihinkin esillä olevaan HE:een sisältyviin lakiehdotuksiin sisältyy edelleen periaate, jonka mukaan runsaasti lähinnä teknisluontoista sääntelyä on delegoitu Viestintävirastolle. Jotkut valtioneuvostolle annettavista asetuksenantovaltuutuksista koskevat tai sivuavat perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista 12 §:ssä säädettyä sananvapautta ja 18 §:ssä säädettyä elinkeinon harjoittamisen vapautta.

Valtuuksien nojalla annettavien säännösten taustalla saattaa olla perustuslaissa (19 §) julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää sananvapautta tai perustuslakiin väljemmin sidoksissa oleva tarkoitus edistää kilpailua, mutta nämä seikat eivät yksin vaikuta lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden valtiosääntöoikeudelliseen arvioimiseen. Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan valtioneuvostolle on voitu delegoida säädösvaltaa lakiin otettavalla erityisellä valtuutuksella. Delegointi ei kuitenkaan voi ulottua seikkoihin, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Merkittävin tällainen asiaryhmä muodostuu perusoikeuksista, joiden rajoittamista ja joiden käytön sääntelyä ei voida siirtää lakia alemmalle säädöstasolle (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Asetuksenantovalta

Lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuutta arvioitaessa painoa on perustuslakivaliokunnan käytännössä viime aikoina pantu valtuuttavan säännöksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukselle. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota mm. siihen, miten asetuksenantovaltaa on delegoitu valtioneuvostolle ja ministeriölle. Tärkeänä on pidetty sitä, että toimivalta tällaisissa tapauksissa on laissa selvästi osoitettu. Esillä olevassa hallituksen esityksessä asetuksenantovalta on pääsääntöisesti delegoitu valtioneuvostolle, mutta lakiehdotuksiin sisältyy lukuisia valtuutussäännöksiä, joilla määräysvaltaa on annettu Viestintävirastolle.

Valtioneuvostolle delegoidun säädösvallan (asetuksenantovallan) osalta on syytä arvioida, sisältyykö delegointivaltuutuksiin kysymyksiä, jotka liittyvät sillä tavalla perusoikeuksiin, että asioista ei saa säännellä asetuksen tasoisin säännöksin. Valtuutussäännösten nojalla asetuksen tasolle jää säänneltäväksi eräistä asioista, joilla on läheinen kytkentä perusoikeuksiin, erityisesti sanan- ja elinkeinovapauteen (esim. ehdotus laiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta 16 ja 20 §). Katson kuitenkin, että pääosin ehdotus täyttää sen vaatimuksen, että painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämät rajoitusperusteet ovat laissa. Ehkä vain viimeksi sanotun lakiehdotuksen 20 §:n sääntelyä, jonka mukaan "tarvittaessa säädetään valtioneuvoston asetuksella, mitkä tapahtumat ovat Suomessa yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi sellaisia, että niitä koskevat lähetykset on välitettävä Suomen alueelle siten, että merkittävä osa (tarkoittaa momentin loppuosan mukaan 90 prosenttia väestöstä, huom. TP) yleisöstä voi seurata niitä vapaasti vastaanotettavissa olevassa muodossa kokonaan tai osittain suorana tai nauhoitettuna lähetyksenä" olisi tarpeen täsmentää esimerkiksi viittaamalla siihen, ettei tällä tavoin saa kaventaa ohjelmatarjontaa.

Viestintäviraston normivalta ja muu toimivalta

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut sitä, että mikäli lailla valtuutetaan muu viranomainen (kuin presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö) antamaan oikeussääntöjä, tällaisen valtuutuksen tulee olla - perustuslain sanamuodon mukaan - soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu Asetuksenantovaltaan verrattuna tällaisiin valtuutuksiin kohdistuu

yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pitemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (Ks. PeVL 34/2000 vp ja 43/2000 vp). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä sallituista viranomaisen norminantovallan perusteista "tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely", johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp)

Kuten edellä on todettu HE n muodostamaan kokonaisuuteen sisältyy lukuisia valtuutus-säännöksiä, joilla norminantovaltaa on delegoitu Viestintävirastolle. Edellä on todettu, että tällöin delegoinnin hyväksyttävyyttä arvioitaessa on selvítettävä, onko kysymyksessä tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely. Erityisesti on syytä katsoa, että valtuutus on tällaisessa poikkeuksellisessa tapauksessa tarkkarajainen.

Hallituksen esitykseen sisältyvät Viestintävirastolle normivaltaa valtuuttavat säännökset kohdistuvat suurimmalta osaltaan vähäisiin ja/tai teknisiin yksityiskohtiin. Ehdotuksessa laiksi radiolain muuttamisesta 20 §:ssä on Viestintävirastolle tarkoitus delegoida oikeus "antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset sellaisista radiolaitteita ja telepäätelaitteita koskevista olennaisista erityisvaatimuksista, joista Euroopan yhteisöjen komissio on antanut täytäntöönpanoa edellyttävän päätöksen". *Tässä tapauksessa delegointi ei perustu laissa olevaan sisällölliseen täsmällisyyteen, vaan pelkästään siihen, että kyseessä on komission päätöksen täytäntöönpano, **pidän** tällaista säädösvallan delegointia liian väljänä.*

Viestintäviraston toimivaltaan antaa hallintopäätöksiä tulisi myös liittää tarkkarajaisuus-ehto silloin, kun toimivalta liittyy kansalaisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. *Ehdotuksessa laiksi radiolain muuttamisesta on sisällöltään muuttumaton 7 §, jossa ehdotetaan säädettäväksi, että Viestintävirasto voi antaa "radiolähettimen käyttöä rajoittavia määräyksiä, jotka ovat taajuuksien tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön sekä häiriöiden estämisen tai poistamisen kannalta tarpeellisia".* Kun kysymyksessä on poikkeussäännös 7 §:n radioluvan vaatimuksesta, jolla poikkeussäännöksellä eräissä tapauksissa vapautetaan radioluvan hankkimisesta, viestintäviraston oikeus rajoittavienkin määräysten antamiseen on hyväksyttävää. Pitäisin kuitenkin tarpeellisena kytkeä viestintäviraston oikeuden antaa tällaisia määräyksiä siihen, että rajoitukset ovat laissa sanotussa tarkoituksessa *välttämättömiä.*

6 Muita kysymyksiä

Edellä on viitattu eri yhteyksissä siihen, että esityksen säätämisyjärjestyksen perusteluissa on varsin niukasti perusteluja eräitä perustuslakisääntelyn kannalta keskeisiä ehdotettuja ratkaisuja, kuten mm. luvanvaraisuutta. Valiokunta on aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota tähän asiaan (esimerkiksi PeVL 47/1996 vp, HE telemarkkina- ja telehallinnosta annetun lain muuttamiseksi). Tässä yhteydessä valiokunta voisi harkita, olisiko syytä huomauttaa tarpeesta ehdotettujen ratkaisujen huolellisempaan perustelemiseen.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (112/2002 vp).

Ehdotetulla uudella viestintämarkkinalailla ja muilla esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on useita liittymäkohtia perusoikeussäännöksiin. Niinpä ehdotetut toimilupasäännökset koskettavat sekä perustuslain 12 §:ssä säänneltyä sananvapautta että perustuslain 18 §:ään nojautuvaa elinkeinovapautta, minkä lisäksi teleyrityksille asetettavia velvollisuuksia on tarkasteltava perustuslain 15 §:n takaaman omaisuudensuojan kannalta. Lakiehdotuksen arviointia kuitenkin helpottaa se, että useimmista valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisista kysymyksistä on saatavissa varsin tuoreita perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Toimilupajärjestelmä

Tämä koskee lakiehdotuksen mukaisen toimilupasääntelyn suhdetta sanavapauteen. Viestintämarkkinalakiehdotuksen 4 §:n mukaan radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen matkaviestinverkossa tai digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestinverkossa edellyttää toimilupaa. Lupaviranomaisesta ja lupamenettelystä on säännökset ehdotuksen 8 §:ssä, luvan saamisen aineellisen edellytyksistä 9 §:ssä, luvan sisällöstä 10 §:ssä, luvan muuttamisesta 11 §:ssä sekä luvan peruttamisesta ja siirtämisestä 12 §:ssä. Lisäksi hallitus ehdottaa muutoksia myös televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 7 §:ään, jossa säädettäisiin luvista, joita vaaditaan televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen viestintämarkkinalakiehdotuksessa tarkoitettussa maanpäällisessä joukko viestintäverkostossa.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut toimilupajärjestelmää sananvapauden kannalta viimeksi lausunnossaan 8/2002. Valiokunta katsoi, että "luvanvaraisuus muodostaa lähtökohtaisesti ongelman sananvapaussäännöksen sisältämän ennakoesteiden kiellon kannalta", mutta totesi samalla, että se "on kuitenkin katsonut taajuuksien niukkuuden olevan vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellainen radiotekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi on hyväksyttävää ylläpitää lupajärjestelmää".

Lupajärjestelmän "avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle". Valiokunta viittasi kuitenkin siihen, että tekninen kehitys saattaa perustella tulevaisuudessa lupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden uudelleen arviointia. - Valiokunnan aikaisemman käytännön valossa viestintämarkkinalakia sekä televisio- ja radiotoimintalakia koskevissa ehdotuksissa omaksuttuja toimilupajärjestelmiä on pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti sallittuina

Järjestelmiä koskevia säännöksiä on kuitenkin arvioitava myös muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kuin rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ja suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Valiokunta tähdensi lausunnossaan 8/2002 vp erityisesti sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ja arvioi tältä kannalta lupaehtoja ja niiden muuttamista koskevia säännöksiä. Nyt ehdotettuihin säännöksiin ei valiokunnan aikaisemman lausunnon valossa ole huomautettavaa.

Toimilupaa säännökset täyttävät myös elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta asetettavat vaatimukset. Näiltä osin on erikseen todettava, että viestintämarkkinalakia koskevan ehdotuksen 9 §:n mukaan lupaharkinta olisi luonteeltaan oikeusharkintaa.

2. Käyttöoikeuden luovutusta koskevat teleyrityksen velvollisuudet

Säännökset käyttöoikeuden luovutusta koskevista teleyrityksen velvollisuuksista on koottu lakiehdotuksen 4 lukuun. Suurin osa säännöksistä koskee niin sanottuja huomattavan markkinavoiman yrityksiä. Niiden osalta on kiinnitettävä huomiota myös lakiehdotuksen 18 §:ään, jonka 1 momentissa on säädetty näkökohdista, joita viestintäviraston on velvollisuuksien asettamista koskevassa päätöksenteossa erityisesti otettava huomioon. Lisäksi pykälän 3 momentiksi ehdotettu säännöstä, jonka mukaan "viestintäviraston on muutettava 1 momentissa mainittua päätöstä, jos 1 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tai markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia".

Myös käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesta sallittavuudesta on käytettävissä perustuslakivaliokunnan varsin tuoreita kannanottoja.

Televerkkoyrityksen toista teleyritystä koskevasta velvollisuudesta luovuttaa tai vuokrata verkon käyttöön liittyviä oikeuksia säädettiin ensi kertaa teletoimintalakiin vuonna 1996 tehdyllä muutoksella (343/1996). Teletoimintalakiin lisättyllä 10a §:llä oikeus saada telelaitokselta liittymiä, tilaajayhteyksiä ja kiinteitä yhteyksiä ulotettiin myös toisiin telelaitoksiin, jotka tarvitsevat liittymää ja yhteyksiä harjoittaakseen yleistä teletoimintaa.

Lisäksi televerkkoyritykset velvoitettiin vuokraamaan toiselle telelaitokselle yleisen teletoiminnan harjoittamista varten rakentamiensa kaapelikanavien vapaana olevan osa sekä yleiseen televerkostoon kuuluvien radiomastojen vapaana olevat antennipaikat. Edellytyksenä oli, että "rinnakkaisten kaapelikanavien tai radiomastojen rakentaminen ei ympäristönsuojelullisista tai kaavoitus tai aluesuunnittelullisista syistä ole tarkoituksenmukaista". Maksuista säädettiin teletoimintalain uudessa 22.1 §:ssä nykyisen telemarkkinalain 18.3 §:ää vastaavasti, että niiden tuli olla tasapuoliset ja Kohtuullisessa suhteessa suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Teletoimintalain muuttamiseen johtanut hallituksen esitys (180/1995 vp) oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Valiokunta totesi lausunnossaan (1/1996 vp), että 10a §:ssä oli valtiosääntöoikeudellisessa mielessä kyse telelaitoksen omistajan omaisuuden kohdistuvasta käyttörajoituksesta. Samalla valiokunta kuitenkin viittasi siihen, että "lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena varsin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä". Vakiintuneen käytännön mukaan "tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön".

Valiokunta mainitsi erityisesti kaapelilähetystoimintaa ja sähkömarkkinalakia koskevat lausuntonsa (2/1986 vp ja 19/ 994 vp), joissa sen mukaan oli arvioitu samantapaisia omistajan velvoittamistilanteita. Myös teletoimintalain muuttamishdotuksessa oli valiokunnan mielestä kyse "erityisestä, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävästä omaisuudesta ja siihen kohdistuvista velvoitteista". Valiokunta katsoi, että "ehdotetut velvoitteet sopivat laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen

Omaisuuden perustuslainsuojan kannalta merkitystä oli valiokunnan mielestä annettava myös sille, miten kohtuullinen ehdotettu järjestely on velvoitetun telelaitoksen kannalta. Tässä suhteessa valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että liittymien, tilaajayhteyksien ja kiinteiden yhteyksien luovutusvelvollisuutta toiselle telelaitokselle ei ollut ehdotettu säädettäväksi niiltä osin kuin yhteydet ovat tarpeen telelaitoksen omien käyttäjien nykyistä ja kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Muun muassa tämä rajoitus oli valiokunnan mukaan "omiaan turvaamaan omistajan kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymistä". Vastaavasti valiokunta totesi, että kaapelikanavien ja radiomastojen antennipaikkojen vuokrausvelvollisuutta ei ollut säännöshdotuksessa nimenomaisesti kytketty luovuttavan telelaitoksen oman kohtuullisen tulevan tarpeen tyydyttämiseen. Valiokunta totesi käsityksensä, että "telelaitoksen oma kohtuullinen tuleva tarve pitää ottaa huomioon, jotta järjestelyä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti kohtuullisena" ja jotta lakiehdotuksen voitiin katsoa olevan omaisuuden suojan kanssa sopusoinnussa. Maksuja koskevan säännöksen kustannusvastaavuus-, tasapuolisuus- ja

kohtuullisuuskriteereiden valiokunta katsoi osaltaan turvaavan velvoitetun telulaitoksen mahdollisuutta omaisuutensa kohtuulliseen käyttöön.

Myös telemarkkinalain säätämiseen johtanut hallituksen esitys (HE 163/1996 vp) oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Valiokunnan lausunnon (47/1996 vp) mukaan telemarkkinalaki ehdotuksen eräät säännökset rajoittivat teleyrityksen omistajan taikka televerkon omistajan tai haltijan vapautta omaisuutensa käyttämisessä. Valiokunta katsoi valtiosääntöistä merkitystä olevan sellaisilla ehdotetuilla velvoitteilla, jotka säädettäisiin toisten yrittäjien ja siten mahdollisten kilpailijoiden hyväksi. Valiokunta mainitsi erikseen 8.2 §:n 4 kohdan sekä 9 ja 10 §:n. Valiokunnalta jäi lausunnossaan huomaamatta käyttäjän oikeuksia koskevan 15 §:n 1 momentin 2 kohta, joka ulottaa siinä tarkoitettut vuokrausoikeudet myös toisiin teleyrityksiin.

Tämän aiemmin jo lainaamani lainkohdan mukaan "jokaisella on oikeus ... vuokrata televerkkoyrityksiltä yleisen televerkon välityskyvyn sallimissa rajoissa tilaajayhteyksiä ja kiinteitä yhteyksiä osoittamiensa televerkon kohtien välille ... ja käyttää niitä televiestintään tai tarjotessaan telepalveluita edelleen käytettäväksi".

Valiokunta toisti lausunnossaan 1/1996 vp jo esittämänsä kannan, jonka mukaan "kysymyksessä on erityinen, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävä omaisuus ja siihen kohdistuvat velvoitteet", samoin kuin lähtökohtansa, jonka mukaan mahdollisten kilpailijoiden hyväksi säädettävät velvoitteet sopivat "laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen". Lisäksi valiokunta katsoi tässäkin lausunnossaan, että huomiota on kiinnitettävä myös velvoitteiden kohtuullisuuteen omistajan kärinältä ja että keskeistä tällaisessa arvioinnissa on, että "omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve asianmukaisesti rajoittaa velvollisuutta". Valiokunta totesi, että ehdotuksen 8.2 §:n 4 kohdassa tämä seikka olisi nimenomaisesti mainittu kaapelikanavien ja radiomastojen vuokrausvelvollisuutta rajoittavana seikkana. Lakiehdotuksen sittemmin sellaisenaan hyväksytyyn 9 . 1 §:n mukaan "televerkon omistaja tai haltija, joka sallii televerkkonsa käytön telepalvelujen tarjoamiseen on velvollinen luovuttamaan telepalveluiden tarjontaa varten käytettävissä olevan televerkon vapaana olevan osan jokaisen telepalveluyrityksen käytettäväksi". Valiokunta katsoi, että esityksen perustelut huomioon ottaen käsitettä "televerkon vapaana oleva osa" voitiin perustellusti tulkita siten, että sen ulkopuolelle jää omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve. Valiokunta katsoi; että näin tulkittuna lakiehdotus oli sopusoinnussa omaisuuden suojan kanssa, vaikka - kuten valiokunta totesi -täsmällisintä olisi ollut selventää asia itse lakitekstissä. Säännöstä ei kuitenkaan eduskuntakäsittelyssä muutettu

Sittemmin valiokunta on korostanut verkon omistajan kohtuullisen tulevan tarpeen huomioon ottamista maakaasuverkkolakia koskevassa lausunnossaan 4/2000 vp samoin kuin telemarkkinalain muuttamista koskevassa lausunnossaan 34/2000 vp.

Perustuslakivaliokunta on sisällyttänyt myös oikeuden luovuttamisesta suoritettavaan kohtuulliseen korvaukseen siihen kohtuullisuuteen, jota käyttöoikeuden luovuttamisvelvollisuuden muodossa tapahtuvan omaisuuden suojan rajoittamisen valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus edellyttää. Esimerkiksi sähkömarkkinalakia koskevassa lausunnossaan 19/1994 vp perustuslakivaliokunta totesi, että "omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilyttämiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista". Kohtuullista korvausta osana sitä omaisuuden kohtuullista käyttömahdollisuutta, jota verkkojen käyttöoikeuden luovuttamisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyden edellyttää, on korostettu myös esimerkiksi maakaasumarkkinalakia koskevassa lausunnossa 4/2000 vp samoin kuin televerkkoja koskevissa lausunnoissa 1/1996 vp ja 34/2000 vp.

Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä kohtuullisuus omistajan kannalta liittyy lähinnä suhteellisuusvaatimukseen. Käyttöoikeuksien luovuttamista koskevien säännösten on lisäksi täytettävä muutkin rajoitusedellytykset, joista perustuslakivaliokunta on erityisesti tähdentänyt lakitasoisen sääntelyn täsmällisyyttä.

Nyt ehdotetut käyttöoikeuden luovuttamisvelvollisuudet ovat perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa yleisesti ottaen hyväksyttäviä. Kun arvioidaan velvollisuuksien kohtuullisuutta omistajan kannalta, on syytä viitata lakiehdotuksen 38 §:ään, jonka mukaan "edellä 23-30 §:n ja 36 §:n nojalla asetetusta velvollisuudesta huolimatta velvollisuutta ei ole, jos käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen teleyrityksen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten".

Lakiehdotuksen 38 §:n ulkopuolelle on jätetty 34 ja 35 §:ssä tarkoitettu kansallinen verkkovierailu. Ehdotuksen 35 §:n 3 momentista ilmenee, että tällainen verkkovierailu saattaa jopa johtaa verkon omistavan teleyrityksen lisäinvestointien tarpeeseen. Säännösehdoituksen mukaan näet "verkkovierailua pyytävän teleyrityksen on korvattava huomattavanmarkkinavoiman yritykselle GSM-matkaviestinverkon välityskyvyn lisäämisestä aiheutuneet kustannukset, jos välityskykyä on verkkovierailun vuoksi pysyvästi lisättävä yli 10 prosenttia".

Säätämisyjärjestysperusteluissa tosin todetaan, että "käyttöoikeuden luovutusvelvollisuudesta ei... aiheudu verkkoyritykselle lisäinvestointivelvollisuuksia". Sen sijaan "verkon välityskyvyn lisääminen voi ... osoittaa tarkoituksenmukaiseksi palvelutason ylläpitämiseksi". Perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen (PeVL 34/2000! vp ja 5/2001 vp) omaksumaa linjaa seurattaessa lakiehdotusta olisi vähintäänkin täsmennettävä siten, että riidattomasti käy ilmi, että omistajalla ei ole *velvollisuutta* lisäinvestointeihin.

Lakiehdotuksessa ei ole nimenomaista säännöstä teleyrityksen oikeudesta saada kohtuullinen korvaus 4 luvun mukaisista velvollisuuksistaan. Kuitenkin ehdotettua 37 §:ää, jossa viestintävirastolle on annettu näiltä osin hinnoittelua koskevaa toimivaltaa, lienee oikeutettua tulkita siten, että teleyrityksellä, jolle 4 luvun tarkoittama

velvollisuus asetetaan, on myös oikeus saada siitä kohtuullinen korvaus. Selkeintä olisi ottaa asiasta lakiin nimenomainen säännös.

3. Must carry -velvoite

Aiempiä kannanottoja

Kuten käsiteltävänä olevan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 200) todetaan, 134 §:n mukaiset *must carry* -velvoitteet merkitsevät kaapelitelevisioyrittäjien omaisuuden kohdistuvaa käyttörajoitusta, minkä vuoksi niitä koskevia säännöksiä on tarkasteltava omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa on vedottu perustuslakivaliokunnan *must carry* -velvoitteesta esittämiin aikaisempiin kannanottoihin.

Perustuslakivaliokunta otti *must carry* -velvoitteeseen lyhyesti kantaa lausunnossaan 2/1986 vp hallituksen esityksestä kaapelilähetysoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (108/1985 vp). Valiokunnan mukaan lakiehdotuksen 15 §:n mukainen yleisradiolähetyksen jakamisvelvollisuus kyllä rajoitti "johtoverkkoon käyttöoikeuden saaneen vapautta käyttää tätä oikeuttaan". Valiokunta kuitenkin katsoi, että rajoitus oli "tärkeän yleisen edun vaatima, sillä joillakin kaapelilähetysoiminnan piirissä nykyisin olevilla alueilla voidaan yleisradiolähetykset vastaanottaa vain kaapeliteitse lähetettyinä", ja "oikeutta yleisradiolähetyksen vapaaseen vastaanottamiseen on ... taas pidettävä sananvapauden hyvin tärkeänä ulottuvuutena".

Perustuslakivaliokunta tyytyi lausunnossaan 19/1998 vp hallituksen esityksestä televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 34/1998 vp) viittaamaan *must carry* -velvoitteen osalta edelliseen, vuonna 1986 antamaansa lausuntoon. Valiokunnan mukaan ehdotettu televisio- ja radiotoimintalain 42 § vastasi "perusteiltaan sitä kaapelilähetysoiminnasta annetun lain säännöstä, jonka perustuslakivaliokunta katsoi olevan sopuosoitussa perustuslain omaisuudensuoja- ja sananvapaussäännösten kanssa (PeVL 2/1986 vp)". Valiokunnan käsityksen mukaan 42 § ei vaikuttanutkaan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yleisradion ohjelmistoja koskeva must carry -velvoite

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 200) sitä omaisuudensuojan rajoitusta, jota ehdotettu *must carry* -velvoite merkitsee, perustellaan toisen perusoikeuden eli sananvapauden toteutumisen edistämiseksi: "säännöksellä edistetään kansalaisten oikeutta vastaanottaa televisio- ja radio-ohjelmistoja". Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan 2/1986 vp totesi, "oikeutta yleisradiolähetyksen vapaaseen vastaanottamiseen on... pidettävä

sananvapauden hyvin tärkeänä ulottuvuutena". Perustuslain nykyisessä sananvapaussäännöksessä onkin nimenomaisesti mainittu sananvapauteen sisältyvänä ainesosana oikeus "vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä" (PL 12.1 §). Tällä sananvapauden ulottuvuudella on erityistä merkitystä, silloin kun on kysymys - kuten ehdotetun viestintämarkkinalain 134 §:n 1 momentissa on asianlaita Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistoista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 2/1986 vp *must carry* -velvoitteen perustuslain mukaisuudesta esittämää kantaa - johon lausunnossa 19/1998 vp tyydytään televisio- ja vain viittaamaan - ei kuitenkaan voida välittömästi siirtää nyt tarkasteltavana olevan säännösehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseksi arvioinniksi. Syynä tähän on yhtäältä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täsmentymisestä vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja perustuslakivaliokunnan myöhemmässä lausuntokäytännössä ja toisaalta televisio- ja radiotoiminnan tosiasiallisesta kehityksestä.

Ehdotuksen mukainen siirtovelvollisuus on käytännössä merkittävästi laajempi kuin se *must carry* -velvoite, josta säädettiin kaapelilähetystoiminnasta annetun lain 16 §:ssä ja jota perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 2/1986 vp. Tämä johtui ennen muuta uusien kanavien mahdollistamasta Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnan lisääntymisestä sekä ohjelmistoihin liitetystä lisä- ja oheispalveluista, jotka myös kuuluvat ehdotetun siirtovelvollisuuden piiriin, Lakiehdotuksessa Yleisradio Oy:n ohjelmistoja koskevalle siirtovelvollisuudelle ei ole asetettu täsmällistä, esimerkiksi velvollisuuden piiriin kuuluvien kanavien lukumäärää koskevaa ylärajaa. Velvollisuuden laajuus on jätetty riippuvaksi Yleisradio Oy:n käytettäväksi radiolain mukaisesti osoitetusta kapasiteetista.

Rajoittamaton siirtovelvollisuus on ongelmallinen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien suhteellisuuden sekä lakisääntelyn täsmällisyyden! ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kannalta. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta sananvapauden edistämistavoitteella ei voida perustella rajoittamatonta velvollisuutta siirtää edes Yleisradio Oy:n julkisen palvelujen ohjelmistoja lisä- ja oheispalveluineen. Tämä koskee erityisesti sellaista, myös ehdotetun säännöksen mukaista tilannetta, jossa siirtämisestä ei suoritettaisi korvausta.

On kuitenkin huomattava, että lakiehdotuksen 134 §:n 4 momenttiin on otettu säännös, jonka mukaan "teleyrityksellä ei kuitenkaan ole siirtovelvollisuutta, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten". Tämä säännös täyttää sen valiokunnan vaatimuksen, joka liittyy velvollisuuden kohtuullisuuteen omistajan kannalta. Se ei kuitenkaan poista muita suhteellisuusvaatimukseen taikka sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä ongelmia.

Kuten edellä olen selostettu, perustuslakivaliokunta on sisällyttänyt myös oikeuden luovuttamisesta suoritettavaan kohtuulliseen korvaukseen, siihen kohtuullisuuteen, jota käyttöoikeuden luovuttamisvelvollisuuden muodossa tapahtuvan omaisuuden suojan rajoittamisen valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus edellyttää.

Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa voidaan kysyä, onko *must carry* -velvoitteen täyttämisen korvauksettomuus valtiosääntöoikeudellisesti perusteltavissa edes Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen osalta. Sananvapauseruste, jolla *must carry* -velvoitetta perustellaan, on näiden ohjelmistojen kohdalla painavampi kuin ehdotetun 134 §:n 2 momentin soveltamisalalla. Tämä ei kuitenkaan poista korvauksettoman siirtovelvoitteen kohtuuttomuutta kaapelitelevisio-yrityksen kannalta. Säättämisperustelujen toteamus, jonka mukaan "julkisen palvelun sisältöjen välittyminen yleisölle turvataan parhaiten siten, että Yleisradion olemassa olevat ohjelmistot oheis- ja lisäpalveluineen on siirrettävä maksutta", pitää varmaankin paikkansa. Tämä ei kuitenkaan riitä korvauksettomuuden valtiosääntöoikeudellista perusteltavuutta tukeväksi argumentiksi. Korvauksettomuudenkin kohtuuttomuutta kaapelitelevisioyrityksen kannalta korostaa kaapelilähetystoiminnasta annetun lain säättämismääräykseen verrattuna se, että ehdotettu velvoite on alaltaan tuossa laissa säädettyä laajempi.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on myös otettava huomioon, että teknisen kehityksen vuoksi juuri kaapeliteitse turvaava televisio- ja radiolähetysten vastaanottamismahdollisuus ei ole sananvapauden käyttöedellytysten takaamiseksi samalla tavalla välttämätön kuin perustuslakivaliokunnan antaessa lausuntonsa kaapelilähetystoiminnasta annetusta laista. Valiokuntahan viittasi lausunnossaan 2/1986 vp siihen, että joillakin kaapelilähetystoiminnan piirissä tuolloin olleilla alueilla yleisradiolähetykset voitiin vastaanottaa vain kaapeliteitse.

Kuten edellä olen selostanut, perustuslakivaliokunnan käytännössä verkkojen käyttöoikeuden luovuttamisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta on perusteltu rajoituksen kohteena olevan omaisuuden erityisluonteella. Niinpä sähkömarkkinalakia koskevassa lausunnossaan 19/1994 vp perustuslakivaliokunta totesi, että "ehdotuksen taustalla on se, että sähköverkot ovat ns. luonnollisia monopoleja, koska rinnakkaisten kilpailevien verkkojen rakentaminen ei yleensä ole taloudellisesti mahdollista". Samoin maakaasumarkkinalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa 4/2000 vp perustuslakivaliokunta perusteli maakaasuverkkotoiminnan sääntelyn tarpeellisuutta ja hyväksyttävyyttä sillä, että "maakaasun siirto- ja jakeluverkko toiminta vaatii suuria investointeja ja edellyttää riittävän suurta käyttöastetta, minkä vuoksi rinnakkaisten ja kilpailevien putkistojen rakentaminen ei yleensä ole taloudellisesti kannattavaa", ja että siten "kaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminnassa vallitseekin ns. luonnollinen monopoli".

Kaapelitelevisioyritysten verkot eivät muodosta televisio- ja radiolähetysten vastaanottamisen kannalta samalla tavalla luonnollista monopolia kuin sähkö- ja maakaasuverkot sähkön ja kaasun siirto- ja jakelutoiminnassa

Voidaan viitata esimerkiksi suorasetelliittivastaanoton mahdollisuuteen sekä ADSL- ja ISDN-yhteyksiin. Myös tämä seikka on otettava huomioon, kun arvioidaan tarkasteltavana olevan lakiluonnoksen 134 §:n 1 momentin mukaisen korvauksettoman siirtovelvollisuuden valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta perusoikeuksien yleisin rajoittamisedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla tarjottavia ohjelmistoja koskeva must carry -velvoite

Lakiehdotuksen 134 §:n 2 momentissa *must carry* -velvoite ulotetaan koskemaan valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla tarjottavia, luonteeltaan etupäässä kaupallisia ohjelmistoja. Momentin 1 kohdan mukainen velvollisuus vastaa voimassa olevan televisio- ja radiotoimintalain 42 §:n asettamaa velvollisuutta. Uutta on sen sijaan momentin 2 kohdan mukainen velvollisuus, joka ulottaa *must carry* -velvoitteen myös maksutelevisiopalveluihin. Kun 2 momentin mukainen velvoite koskee kaupallisia ohjelmistoja, velvoitteen toteuttamisesta hyötyvät kaapelitelevisioryitysten kilpailijoiksi katsottavat yritykset, varsinkin velvollisuus siirtää maksutelevisiopalveluja heikentäisi kaapelitelevisioryitysten kilpailumahdollisuuksia. Kilpailuasetelma ei ainakaan samassa laajuudessa koske 1 momentin tarkoittamia Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistoja. Tässä suhteessa 2 momentissa tarkoitettu *must carry* -velvoite kajoaisi kaapelitelevisioryitysten omaisuudensuojaan merkittävämmiin kuin 1 momentin mukainen velvollisuus.

Lakiluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan myös kaupallisten kanavien ohjelmistojen välittäminen on tärkeää sen vuoksi, että tarjolla olevien sisältöjen monipuolisuus edistää osaltaan sananvapautta. Sananvapauden toteutumisen voidaankin katsoa edellyttävän myös mahdollisuutta vastaanottaa monipuolisia ohjelmistoja. Samalla on kuitenkin syytä asettaa kyseenalaiseksi, vaatiiko vastaanotettavissa olevien sisältöjen monipuolisuuden takaaminen niin laajaa *must carry* -velvoitetta, kuin lakiluonnoksen 134 §:n 2 momentissa ehdotetaan. Viitataan erityisesti kolmeen seikkaan.

Ensinnäkin voidaan huomauttaa siitä, että monipuolista mahdollisuutta vastaanottaa sen kaltaisia kaupallisesti määräytyneitä sisältöjä, joita 2 momentti koskee, on pidettävä sananvapaus -perusoikeuden toteutumisen kannalta suhteellisen perifeerisenä asiana. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa (HE 309/1993, s 56) todettiin, että "sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin" ja että "ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena". Tämä sananvapaussäännöksen painotus on otettava huomioon myös silloin, kun tarkasteltavana on sananvapauteen kuuluva oikeus vastaanottaa viestejä.

Toiseksi kun punnitaan ehdotetun kaltaista *must carry* -velvoitetta perustelevan yleisen edun painavuutta, on otettava huomioon koko joukkoviestinnän kenttä, jota muun muassa internet ja internet-yhteyksien lisääntyminen on merkittävästi muuttanut. Tämä kehitys on vähentänyt televisio- ja radio-ohjelmistojen merkitystä

vastaanotettavissa olevien sisältöjen monipuolisuuden takaamisessa. Ja kolmanneksi on syytä viitata siihen edellisessä jaksossa jo toteamaani seikkaan, että kaapelitelevisioverkot eivät ole televisio- ja radiolähetysten välittämisen kannalta samanlainen luonnollinen monopoli kuin esimerkiksi sähkö- ja maakaasuverkot sähkön ja maakaasun siirtämisessä ja jakelussa.

Kaupallisen viestinnän monipuolisuuden takaamiseen ei siten ole ainakaan yhtä painavaa yhteiskunnallista tarvetta kuin julkisen palvelun ohjelmiston saatavuuden varmistamiseen. Ja vaikka katsottaisiinkin, että vaatimus painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta täytyisi, joukkoviestintäkentän sekä televisio- ja radiolähetysten teknisten vastaanottamismahdollisuuksien monipuolistuminen kyseenalaistaisi sen, voitaisiinko kaupallisiin ohjelmistoihin kohdistuvaa *must carry* -velvoitetta pitää suhteellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömänä tämän tarpeen toteuttamiseksi.

Lakiehdotuksen 134 §:n 2 momentin mukaiseen velvollisuuteen on - toisin kuin 1 momentin kohdalla on asianlaita - liitetty kaapelitelevisioyrityksen oikeus korvaukseen. Toisaalta kohtuullisuusarvioinnissa on otettava huomioon se edellä toteamani seikka, että 2 momentin mukainen velvoite säädettäisiin kaapelitelevisioyrityksen kilpailijoiden hyväksi ja että se siten heikentäisi yrityksen kilpailuasemaa. Kilpailunäkökohta on merkityksellinen varsinkin 2 momentin 2 kohdan tarkoittamien maksutelevisiopalvelujen kannalta. Myös edellä esittämäni rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ja rajoituksen oikeasuhtaisuuden arviointiin vaikuttavat seikat korostuvat juuri maksutelevisiopalvelujen kohdalla. Näitä palveluja koskeva *must carry* -velvoite osoittautuikin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa erityisen ongelmalliseksi.

Lakiehdotuksen mukaan 2 momentin tarkoittamasta ohjelmistojen siirrosta kaapelitelevisioyritykselle suoritettava korvaus olisi - lain 84 §:n kustannussuuntautuneesta korvauksesta sisältämän määritelmän rajoissa sopimuksenvarainen - asia. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly nimenomaista säännöstä menettelystä, jota noudatettaisiin, jos sopimukseen ei päästäisi. Tämä on puute myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden kannalta.

Lakiehdotuksen siirtymäsäännösten (140.4 §) mukaan 134 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut ohjelmistot, joita tarjotaan uuden viestintämarkkinalain voimaan tullessa voimassa olevan valtakunnallisen ohjelmisto luvan nojalla, olisi siirrettävä korvauksetta 31 päivään elokuuta 2010 saakka. Tässä lakiluonnoksen kohdassa tarkoitetut vapaasti vastaanotettavat kaupalliset kanavat olisi siten siirtymäkauden ajan välitettävä maksutta.

Kaupallisia kanavia koskevan siirtovelvoitteen maksuttomuus syventäisi entisestään ristiriitaa niihin vaatimuksiin nähden, joita perustuslakivaliokunta on asettanut tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toteutettavan omistusoikeuden rajoituksen kohtuullisuudelle omistajan kannalta.

Lisäinvestoinnit

Lakiehdotuksen 134 §:n 3 momentiksi on otettu säännös, jonka mukaan "teleyrityksen ei tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi tehdä verkon välityskykyä lisääviä olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia". Säännös antaa ymmärtää, että teleyritykset olisivat siirtovelvoitteen täyttämiseksi velvollisia lisäinvestointeihin, kunhan ne eivät ole säännöksen tarkoittamassa mielessä olennaisia. Velvollisuutta lisäinvestointeihin on pidettävä teleyrityksen omistajan kannalta kohtuuttomana sen tulkintalinjan mukaisesti, jonka perustuslakivaliokunta on omaksunut edellä jo viittaamissani lausunnoissa 34/2000 vp ja 5/2001 vp. Lisäksi 3 momentin säännös näyttää olevan ristiriidassa sen 4 momenttiin otetun säännöksen kanssa, jonka mukaan siirtovelvollisuutta ei ole jo verkon välityskykyä on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- ja radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

Vastuu tekijänoikeuskorvauksista

Nykyisen oikeustilan mukaan *must carry* -velvoite ei vain ole korvaukseton, vaan lisäksi kaapelitelevisioyritys vastaa tekijänoikeuslain 25i §:n 2 momentin ja sen esitöiden (HE 16/1986, s. 2) mukaan siirrettäviä ohjelmistoja koskevista tekijänoikeuskorvauksista. Perustuslakivaliokunta ei ole *must carry* -velvoitetta koskevissa lausunnoissaan 2/1986 vp ja 19/1998 vp ottanut huomioon tätä vastuuta. Tämä on otaksuttavasti johtunut siitä, että korvauksista ei ole säädetty valiokunnan tarkastelemissa kaapelilähetystoiminnasta annetun lain 16 §:ssä ja televisio- ja radiotoimintalain 42 §:ssä vaan tekijänoikeuslaissa. On painavia perusteita katsoa, että lakisääteisestä *must carry* -veloitteesta seuraava korvausvelvollisuus tekee siitä kaapelitelevisioyrityksen kannalta sillä tavoin kohtuuttoman, että velvoite ei ole sopusoinnussa tavallisella lailla toteutettavan omaisuudensuojan rajoittamisen vaatimusten kanssa.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen ehdotus tekijänoikeuslain muuttamiseksi (HE 177/2002 vp). Lakiehdotuksen mukaan tekijänoikeuslain 25 §:ssä säilyisi edelleenkin säännös, joka mahdollistaa siirtovelvollisuuden täyttämisen. Pykälän 2 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi, mikä tarkoittanee, että siirtovelvollisuuttaan täyttävälle teleyritykselle jäisi edelleenkin vastuu tekijänoikeuskorvauksista. Siirtovelvollisuuden valtiosääntöoikeudellinen moitteettomuus nähdäkseni edellyttää, että joko viestintämarkkinalakiin tai tekijänoikeuslakiin otetaan tämän vastuun lakkauttava säännös.

Televisio- ja radiotoimintalain eduskuntakäsittelyn yhteydessä liikennevaliokunta ehdotti mietinnössään (LiVM 6/1998 vp) tekijänoikeuslain 22i §:n muuttamista siten, että tekijällä ei olisi ollut oikeutta saada kormusta televisio- ja radiotoimintalain 42 §:n mukaisesta edelleen lähettämisestä. Valiokunta perusteli ehdotustaan sillä, että kaapelitoiminnan harjoittajan kannalta on kohtuutonta, että ne joutuvat suorittamaan tekijänoikeuskorvauksia jakeluvaiheen piirissä olevien ohjelmien edelleen lähettämisestä ja että televisio- ja radioyritykset ovat jo kertaalleen maksaneet korvaukset vaiheen piirissä olevista ohjelmista. Suuri valiokunta kuitenkin palautti mietinnössään (SuVM 3/1998 vp) 22i §:n hallituksen esityksen mukaiseksi Laki tulikin voimaan korvausvelvollisuuden säilyttäneessä muodossaan (748/1998).

Korvausvelvollisuutta on perusteltu tekijänoikeutta koskevan Bernin yleissopimuksen 11 bis artiklalla. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko tämän artiklan katsoa edellyttävän sellaista kaksoiskorvausta, mikä seuraa tekijänoikeuslain 25i §:n 2 momentista, Artiklan 2 kohdassa mahdollistetaan pakkolisensointijärjestelmä. Tällöin ei kuitenkaan saada loukata tekijän moraalisia oikeuksia eikä hänen oikeuttaan kohtuulliseen korvaukseen, minkä, mikäli siitä ei sovita, määrää toimivaltainen viranomainen. On vaikea nähdä perusteita kannalle, jonka mukaan sopimuskohdan vaatimus korvauksen kohtuullisuudesta edellyttäisi tekijänoikeuslain 25i §:n 2 momentin mukaista kaksoiskorvausta.

Myös eduskunnan käsiteltävänä olevan tekijänoikeuslain muutosehdotuksen yleisperusteluissa (HE 177/2002 vp, s. 59) viitataan "tekijöiden periaatteellista korvausoikeutta" koskevan 25i §:n 2 momentin tueksi Suomen kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin. Perusteluissa todetaan myös, että "suomalaiset oikeuksienhaltijoita edustavat järjestöt ovat jakeluelvoitetta koskevien säännösten aikaisempien poliittisten käsittelyvaiheiden ja viimeksi vuonna 1998 televisio- ja radiolainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä vahvistaneet, että korvauksia ei peritä tapauksissa, joissa on kyse pelkästään jakeluelvoitteen alaisten lähetysten edelleen lähettämisestä". Tämän kaltaisella ilmoituksella ei kuitenkaan ole merkitystä lakiin perustuvan tekijänoikeusmaksuja koskevan vastuun valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Porthaniassa 22.10.2002

Kaarlo Tuori

Veli-Pekka Viljanen

HE 112/2002 vp VIESTINTÄMARKKINOIT A KOSKEVAN LAIN- SÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.10.2002

1. Yleistä

Hallituksen esitys sisältää erittäin laaja-alaisen kokonaisuuden, jonka lukuisilla säännöksillä on selkeitä perusoikeuskyltöntöjä tai muita valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Toisaalta merkittävä osa hallituksen esitykseen sisältyvistä säännöksistä sisältyy jo asiallisesti sellaisenaan nykyiseen lainsäädäntöön. Eduskunnan perustuslaki valiokunta on tältä osin useassa eri yhteydessä arvioinut säännösten suhdetta perustuslakiin

(ks. esim. Pe VL 19/1998 vp, 34/2000 vp, 5/2001 vp, 26/2001 vp ja 8/2002 vp). Tämän vuoksi rajoitun seuraavassa käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta keskeisimpiin lakiehdotuksen sisältämiin ehdotuksiin.

2. Toimilupajärjestelmä

Hallituksen esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestintäverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, edellyttää toimilupaa. Toimilupavaatimus sisältyy myös 2. lakiehdotuksen 7 §:ään, jonka mukaan televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tarvitaan valtioneuvoston tai eräissä tapauksessa Viestintäviraston myöntämä toimilupa.

Tällaista lupasääntelyä on arvioitava perustuslain 12 §:ssä turvatu sananvapauden sekä perustuslain 18 S:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan (PeVL 19/1998 vp, 8/2002 vp) pitänyt luvanvaraisuutta lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännökseen sisältyvän ennakkolisten esteiden kiellon kannalta. Valiokunta on kuitenkin pitänyt taajuuksien niukkuutta vapaasti etenevässä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellaisena radioteknisenä rajoitusperusteena, jonka huomioon ottamiseksi on hyväksyttävää ylläpitää lupajärjestelmää. Sen avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien

tasapuolinen jako radio- ja televisiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.

Ehdotettu toimiluvan myöntämistä koskeva sääntely vastaa valtiosääntö-oikeudellisesti relevanteilta osin nykyistä toimilupasääntelyä, jonka perustuslakivalio kunta on katsonut mahdolliseksi toteuttaa tavallisella lailla (PeVL 19/1998 vp ja 8/2002 vp). Toimiluvan myöntämisen edellytykset on ehdotuksessa säännelty riittävän täsmällisesti (1. lakiehdotuksen 9 §). Sama koskee toimiluvan sisältöä (10 §). Toimiluvan muuttaminen tulee kyseeseen toimiluvan haltijan suostumuksesta vain, jos se on teknisestä kehityksestä tai luvanvaraisen toiminnan toimintaedellytyksissä tapahtuvasta erityisestä syystä välttämätöntä (11 §, 2. lakiehdotus 11 a §). Toimiluvan peruuttaminen tulee kyseeseen vain toistuvan ja vakavan lain säännösten tai toimiluvan ehtojen rikkomisen johdosta tai teleyrityksen taloudellisten voimavarojen puutteen johdosta tilanteissa, joissa teleyritys ei ole määräajassa kehotuksesta huolimatta korjannut menettelyään tai hankkinut toiminnan vaatimia taloudellisia voimavaroja (12 §).

Perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä seuraten ehdotetut toimilupaa koskevat säännökset eivät ole nykyisessä tekniikan kehitysvaiheessa ongelmallisia perustuslain 12 §:n kannalta. Lupasääntely täyttää myös elinkeinovapauden perustuslain suojasta johtuvat lähinnä sääntelyn täsmällisyyteen kohdistuvat vaatimukset.

3. Teleyritysten velvollisuudet

1. lakiehdotukseen sisältyy lukuisia teleyritykselle asetettavia käyttöoikeuden luovutuksia koskevia velvollisuuksia, jotka perustuvat joko kilpailuperusteeseen (18: §) tai poikkeuksellisesti muuhun kuin kilpailuperusteeseen (19 §). Velvollisuudet voivat koskea mm. käyttöoikeuden luovuttamista matkaviestintäverkkoon (23 §), tilaajayhteyden ja laittilan vuokraamista (24 §), kiinteän yhteyden vuokraamista (25 §), antennipaikan ja kaapelikanavan vuokraamista (26 §), kaapelitelevisioverkon kapasiteetin luovuttamista (27 §), maanpäällisen joukkoviestintäverkon vuokraamista tai kapasiteetin luovuttamista (28 ja 29 §), käyttöoikeuden luovuttamista älykortin kapasiteettiin (30 §) ja sähköiseen ohjelmaoppaaseen (31 §) sekä televisio- ja radiojärjestelmän ohjelmointirajapintaan (32 §), toimitusehtojen ja hinnaston julkaisemista (33 §), kansallisen verkkovierailun (34 §) ja kansainvälisen verkkovierailun (36 §) järjestämisestä, velvollisuutta noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua (37 §), viestintäverkon yhteenliittämistä toiseen viestintäverkkoon (39 §), ulkomaanpuheluiden ennalta valintaa (62 §), kustannuslaskentajärjestelmän käyttämistä (87 §) ja toiminnan eriyttämistä (89 §).

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan pitänyt edellä luetellun kaltaisten velvollisuuksien asettamista teleyritykselle mahdollisena perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen estämättä. Valiokunnan kanta on tiivistettävissä siten, että tällaiset velvoitteet ovat kyseisen omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Valiokunta on pitänyt keskeisenä sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota velvoitteiden kohdentumiseen pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, joiden kohdalla lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. kokoavasti Pe VL 34/2000 vp ja viimeksi Pe VL 8/2002 vp).

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta huomionarvoista on, että 1. lakiehdotuksen 38 §:ssä suurta osaa edellä listatuista velvollisuuksista ei ole, jos käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen teleyrityksen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Lakiehdotuksen 18 §:ssä nimenomaan todetaan, että velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Siten lakiehdotus sisältää jo itsessään merkittäviä suhteellisuusvaatimukseen liittyviä tärkeitä liian pitkälle meneviä omaisuudensuojan rajoituksia vastaan. Se seikka, että velvollisuudet asetetaan yksittäistapauksessa Viestintäviraston päätöksellä, ei ole ongelmallinen perusoikeusrajoituksen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, koska viraston toimivalta on riittävän tarkoin laissa säännelty. Huomionarvoista on myös se, että teleyrityksellä on oikeus hakea muutosta Viestintäviraston päätöksiin (127 §), mikä täyttää perusoikeusrajoituksen oikeusturvavaatimuksen.

Edellä selostetut teleyritykselle asetet velvoitteet, eivät niin ollen ole ristiriidassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.

4. Ohjelmistojen ja palvelujen siirtovelvollisuus

1. lakiehdotuksen 134 §:n mukaan verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtymään verkossa korvauksetta Yleisradio Oy:n vapaasti vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot sekä näihin ohjelmistoihin liittyvät vapaasti vastaanotettavissa olevat oheis- ja lisäpalvelut. Lisäksi tällainen teleyritys on velvollinen enintään kustannussuuntautuneella hinnalla siirtämään myös valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla tarjottavat televisio- ja radio ohjelmistot oheispalveluineen.

Teleyrityksen ei kuitenkaan tarvitse tehdä siirtovelvollisuuden täyttämiseksi verkon välityskykyä lisääviä, olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia. Siirtovelvollisuutta ei olisi silloin, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen omaa kohtuullista tarvetta varten.

Tällainen siirtovelvoite ulottuu nykyisin ilman korvausvelvoitetta sekä Yleisradio Oy:n ohjelmistoon että valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla toimivien televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien koko maassa vastaanotettavaksi tarkoitettuihin lähetyksiin (L televisio- ja radiotoiminnasta, 42 §). Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut tällaisen sääntelyn olevan sopusoinnussa perustuslain omaisuuden suoja- ja sananvapaussäännösten kanssa (ks. Pe VL 2/1986 vp ja 19/1998 vp).

Siirtovelvoitteen taustalla on sananvapauden turvaamistavoite. Kuten hallituksen esityksen perusteluista (s. 201) kaikkiaan noin 40 prosenttia kotitalouksista on kaapelilähetyksiä, joiden osalta televisiolähetykset voidaan käytännössä vastaanottaa vain kaapeliteitse. Tältä osin kaapelilähetykset ovat siten käytännössä monopoliasemassa televisio-ohjelmien jakelussa. Televisiotoiminnan valtakunnallisuus edellyttää siten nykyisessä kehitysvaiheessa ohjelmien jakelua kaapeliverkkojen välityksellä. Sananvapauteen kuuluva oikeus levittää ja vastaanottaa tehokkaasti viestejä puoltaa siten vahvasti siirtovelvoitteen säilyttämistä.

Arvioitaessa velvoitteen kohtuullisuutta kaapelitelevisioyriyten kannalta on otettava huomioon, että kyseessä ei ole luonteeltaan uusi eikä uudentyypinen velvoite. Kaapelitelevisioyriykset ovat siten voineet perustaa toimintansa ottaen huomioon

niille asetetusta siirtovelvoitteesta aiheutuvat kustannukset. Kyse ei ole myöskään ollut yksinomaan taloudellisesta rasitteesta, vaan kotitalouksien liittymiseen kaapeliverkkoon on olennaisesti vaikuttanut se seikka, että sen kautta on jaettu valtakunnallisten TV-kanavien ohjelmisto. Siirtovelvoitteen alalääntyisi jossain määrin ehdotuksen myötä mm. maksullisten ohjelmien jakeluelvoitteen vuoksi. Digitalisoituminen merkitsisi toisaalta sitä, että jakeluelvoitteen piiriin tulevien ohjelmistojen määrä ei edellytä samassa suhteessa lisäkapasiteettia kaapeliverkosta. Näin ollen hallituksen esityksen edellyttämä laajennettu siirtovelvoite ei ymmärtääkseni muodostu kohtuuttomaksi kaapeliverkon omistajan ja haltijan kannalta.

Siirtovelvoite voidaan hallituksen esityksen tarkoittamassa laajuudessa toteuttaa tavallisella lailla perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen estämättä.

Ehdotus merkitsee nykyisestä poiketen Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen asettamista erityisasemaan verrattuna valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla tarjottaviin vapaasti vastaanottavissa oleviin ohjelmistoihin, jotka tulisivat kustannussuuntautuneen korvauksen piiriin. Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen sisältöjen saatavuuden erityiskytkentää sananvapauteen (ks. esim. s. 200 ja 234). Tältä osin on aihetta todeta, ettei Yleisradio Oy:n erityiskohtelulle ole nähdäkseni ainakaan valtiosääntöoikeudellisia perusteita. Myös kaupallisen rahoituspohjan omaavien ohjelmistoluvan haltijoiden kohdalla siirtovelvoite voidaan kiinnittää sananvapauden edistämistavoitteeseen. Modernille länsimaiselle sananvapauskäsitteelle on olennaista viestinnän moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden osallistumisella viestien tuottamiseen ja jakeluun (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *Informationsverein Lentia ym. v. Itävalta* 24.11.1993, tuomion kohta 38) Näin ollen jyrkkä erottelu "julkisen palvelun" viestintään ja "kaupalliseen viestintään" ei ole nykyaikaisen sananvapauskäsitteksen kannalta perusteltu, eivätkä Yleisradio Oy:n ohjelmistojen ja kaupallisten televisioiden ohjelmistoprofiilitkaan poikkea sillä tavoin toisistaan, että se perustelisi yhtiöiden erilaisen kohtelun. Televisiotoiminnan "kaupallisuus" (vrt. HE, s. 234) ei ole lähtökohtaisesti sananvapauden kannalta merkityksellinen seikka, vaan sananvapauden suojan piirissä ovat eri joukkotiedotusvälineet ja niiden piirissä toimivat tahot rahoituspohjasta riippumatta (ks. myös *EIT:n tuomio Autronic AG v. Sveitsi* 22.5.1990, kohta 47). Nähdäkseni siirtovelvoitteen ulottamiselle korvauksettomana nykyiseen tapaan myös valtakunnallisen ohjelmistoluvan perusteella tarjottaviin vapaasti vastaanotettaviin televisiolähetyksiin ei ole olemassa.

5. Norminantovaltuuksista

Hallituksen esitykseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia ja Viestintäviraston norminantovaltuuksia, joita on arvioitava perustuslain 80 §:n valossa. Ehdotetut Viestintäviraston norminantovaltuudet on yleisesti ottaen rajoitettu sellaisten teknisluonteisten määräysten antamiseen, joiden osalta on poikkeuksellisesti sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä uskoa oikeussääntöjen antamisvaltaa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettulle "muulle viranomaiselle". Pääsääntöisesti norminantovaltuudet on käsitykseni mukaan määritelty riittävän täsmällisesti.

Ongelmallisena pidän kuitenkin 1. lakiehdotuksen 122 §:n ja 2. lakiehdotuksen 36 a §:n seuraamusmaksua koskevaa asetuksenantovaltuutta. Säännösten mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella, jossa voidaan säätää mm. "seuraamusmaksua koskevan valituksen vaikutuksesta täytäntöönpanoon" ja "seuraamusmaksun määrittämisestä korkeimmassa hallinto-oikeudessa" samoin kuin "seuraamusmaksun palauttamisesta".

Tältä osin asetuksenantovaltuus koskisi siis muun muassa muutoksenhakumenettelyyn liittyviä seikkoja. Käsitykseni mukaan esimerkiksi valituksen vaikutus täytäntöönpanoon ja maksun määrääminen muutoksenhakumenettelyssä koskevat oikeudenkäyntiin liittyviä olennaisia kysymyksiä, joista perustuslain 21 § ja 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen tulee säätää lailla. Nähdäkseni ehdotusten tarkistaminen tältä osin on edellytys niiden käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä.

Liian väljänä perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa pidän myös 2. lakiehdotuksen 15 a §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan tarkempia säännöksiä televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan poikkeusoloihin varautumista koskevasta velvollisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännökset voisivat koskea ihmishengen pelastamiseksi tai yhteiskunnan johtamisen tai turvallisuuden taikka elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista televisio- ja radiotoiminnan harjoittamista. Tältä osin asetuksenantovaltuus liittyy 1 momentin hyvin yleisluonteisiin velvoitteisiin valmiussuunnittelulla ja poikkeusoloihin varautumisella huolehtia siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Kun otetaan huomioon sääntelyn perusoikeuskytkenät - erityisesti sananvapauden ja elinkeinovapauden vaatimukset - tulisi laissa täsmällisesti ilmaista, minkä tyyppisiä velvoitteita

televisio- ja radiotoiminnan harjoittajalle voidaan asetuksella osoittaa. Samantyyppisiä ongelmia liittyy 1. lakiehdotuksen 93 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan tarkempia säännöksiä 90 §:ssä tarkoitettusta varautumisvelvollisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetukselle, jonka säännökset voivat koskea yhteiskunnan johtamisen tai turvallisuuden taikka elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista viestintäverkkojen järjestelyä.