

Perjantai 15.11.2002 kello 09.00

1. *Nimihuuto*
 2. *Päätösvaltaisuus*
 3. *HE 188/2002 vp terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi*
Jatkettu I käsittely
Merkitään saapuneeksi professori Raimo Lahden täydentävä lausunto.
 4. *HE 234/2002 vp laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta I käsittely*
Hyväksytään 14.11. suoritettu asiantuntijakuuleminen. Päätetään asiantuntijoiden kuulemisen lopettamisesta / jatkamisesta.
 5. *HE 112/2002 vp viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta Jatkettu I käsittely*
Kuultavana:
— professori *Mikael Uiden*
Päätetään asiantuntijoiden kuulemisen lopettamisesta / jatkamisesta.
- klo 9.30**
6. *HE 162/2002 vp rautatielaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*
I käsittely
Kuultavana:
— hallitusneuvos *Hannu Pennanen*, liikenne- ja viestintäministeriö
— lainsäädäntöneuvos *Risto Eerola*, oikeusministeriö
— assistentti *Juha Lavapuro*
— professori *Tuomas Ojanen*

ESITYSLISTA 100/2002 vp

Päätetään asiantuntijoiden kuulemisen lopettamisesta / jatkamisesta.

7. ***HE 225/2002 vp laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi***

Jatkettu I käsittely

Hyväksytään käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.

Esitellään luonnos.

Yleiskeskustelu

Yksityiskohtainen käsittely

8. ***Muut asiat***

9. ***Seuraava kokous***

Seuraava kokous on tiistaina 19.11.2002 klo 10.00.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.11.2002 KELLO 9
HE 112/02 vp viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön
muuttamisesta

Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus uudeksi viestintämarkkinalaiksi koskee eräitä sellaisia perusoikeuksiin, lähinnä omaisuudensuojaan ja sananvapauteen, liittyviä kysymyksiä tai kysymystyyppejä, jotka ovat viime vuosina olleet useaan otteeseen esillä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Tällaisia lausuntoja ovat olleet mm. nyt kumottavaa viestintämarkkinalakia (silloin telemarkkinalakia) koskenut pevl 47/96 vp ja tätä lakia edeltäneen teletoimintalain muutosta koskenut pevl 1/96 vp sekä uudempina lausuntoina telemarkkinalain muuttamista koskeneet pevl 34/00 vp ja pevl /01 vp sekä tältä vuodelta viestintämarkkinalain muutosta koskenut pevl 8/02 vp. Tässä yhteydessä merkittäviä ovat myös televisio- ja radiotoimintaa koskeneesta esityksestä annettu pevl 19/98 vp ja kaapelilähetystoimintaa koskeneesta ehdotuksesta annettu pevl 2/86 vp. En pidä aiheellisena selostaa mm. näissä lausunnoissa ilmeneviä valiokunnan tulkintalinjoja. Pari yleistä piirrettä voidaan kuitenkin mainita. Valiokunta on omaisuuden käyttörajoitusten yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että kyseessä on yleensä ollut hyvin erityislaatuinen, vain tiettyihin teknisiin käyttömahdollisuuksiin soveltuva omaisuus. Asetettaessa omaisuuden omistajalle velvoitteita sallia kilpailevillekin yrityksille tiettyjä käyttömahdollisuuksia on pidetty tärkeänä sitä, että omistajan oma käyttö ja kohtuullinen tuleva käyttötarve on turvattu ja ettei omistaja joudu toisille perustettavien käyttömahdollisuuksien vuoksi (omalla kustannuksellaan) laajentamaan ko. omaisuutensa käyttökapasiteettia.

Kun käsillä olevaa ehdotusta ja sen perusteluissa olevaa Sääntämismääräys- jaksoa tarkastellaan valiokunnan lausunnoista ilmenevien tulkintojen valossa, eivät lakiehdotuksen säännökset ja esityksen perustelut näytä antavan aihetta mihinkään merkittäviin huomautuksiin. Eräät yksityiskohdat esityksessä näyttävät kuitenkin vielä vaativan huomiota. (Rajoitun vain 1. lakiehdotuksen tarkasteluun.)

15 §. Säännös koskee valvontamaksua. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen

suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Ehdotetusta säännöksestä ilmenee, mitkä yritykset ovat velvollisia suorittamaan ko. maksua ja myös mistä palvelusta tai toiminnasta maksu peritään. Sen sijaan voidaan pitää epäselvänä sitä, säädetäänkö ehdotetussa säännöksessä kunnolla maksujen "suuruuden yleisistä perusteista". Säännöksen viittaus "viestintämarkkinoiden valvonnasta" aiheutuvien kustannusten kattamiseen osoittaa kyllä hyvin yleisellä tasolla sen tai ainakin sitä, mitkä kustannukset ko. maksuilla katetaan tai voidaan kattaa. Tämä tuskin kuitenkaan riittää osoittamaan esim. kustannusvastaavuuden periaatetta tai vastaa vaikkapa siihen, osallistuvatko valvonnan tietyn sektorin kustannusten kattamiseen vain tuon sektorin toimijat. Hyvin paljon liikkumatilaa jättää - eli hyvin vähän suuruuden perusteista säättää - myös toteamus siitä, että maksu jakautuu perusosaan tai lisäosaan, kun perusosan suuruudesta ja määräytymisestä ei lausuta mitään. Se, että perusteluissa hahmotellaan lisää maksujen määräytymistä, ei ole PL 81 §:ssä tarkoitettua "lailla" säätämistä. Minusta säännöstä olisi aiheellista tässä kohden täsmentää. Näin väljäksi jätettynä se muodostuu ongelmalliseksi myös asetuksenantovaltaa koskevan PL 80 §:n kannalta, kun säännös nyt edellyttää tarkemmat säännökset maksun määräytymisestä annettavaksi ministeriötason asetuksella.

90 ja 93 §. Säännökset koskevat teleyrityksen velvollisuutta varautua poikkeusoloihin ja tätä velvollisuutta koskevien tarkempien säännösten antamista. Ehdotetun 90 §:n mukaan teleyrityksen on valmiussuunnittelulla ja poikkeusoloihin varautumisella huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu häiriöttömästi valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Tästä varautumisveloitteesta annetaan 93 §:n mukaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tarkemmat säännökset voivat pykälän mukaan koskea "yhteiskunnan johtamisen tai turvallisuuden taikka elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista viestintäverkkojen järjestelyä".

Mainittu varautumisvelvoite on tavoitteiltaan tietysti oikeutettu. Suunnitteluvollisuuden näin asettaminen ei nähdäkseni ole ongelmallista. Ehkei myöskään lain 93,1 §:ssä annettu valta antaa em. tarkoituksessa asetuksella tarkempia säännöksiä, jotka koskevat "...viestintäverkkojen järjestelyä", merkitsisi sinällään PL 80 §:n kannalta arveluttavan pitkälle menevää säädösvallan delegointia. Säännökselle esitetyt perustelut (s. 170) näyttäisivät kuitenkin tarkoittavan pitemmälle menevää asetuksin säätelyvaltaa kuin PL 80 §:n puitteissa voidaan pitää hyväksyttävänä. Perustelujen mukaan varautuminen voi merkitä mm. laitteiden ja järjestelmien teknistä suojaamista ja erilaisten varajärjestelmien rakentamista ja voi edellyttää "jopa poikkeusolojen tuotantotilojen tai johtokeskusten rakentamista." Jos lainsäännöksillä

tarkoitetaan sitä, että ko. varautumisvelvoite voi sisältää myös laitteiden ja järjestelmien ja tilojen rakentamista, siis ilmeisesti vähäistä suurempia investointeja, pitää tämänkaltaisten velvoitteiden olemassaolon taikka niiden asettamisvallan ilmetä riittävän konkreettisesti laista. Perusteluissa visioitua säätelyä ei mielestäni toisin sanoen voida PL 80 §:n säännöksen huomioonottaen toteuttaa niin, että laissa lausutaan vain yleisestä varautumisvelvoitteesta ja asetuksenantajan vallasta antaa säännöksiä, jotka koskevat "...viestintäverkkojen järjestelyä". Jos perustelut osoittavat tässä tarkoitusta, on lain säännöksiä täydennettävä niin, että velvottamisvaltuuden velvoitetuille raskaimmat ulottuvuudet osoitetaan pääsisällöltään laissa.

109 §. Säännös koskee tilanteita, joissa telekaapelin sijoittamisessa katsottaisiin tarvittavan laajempia oikeuksia toisen omaisuuteen kuin rakennustöiden teko-oikeutta toisen alueella koskevassa lain 107 §:ssä on tarkoitettu. Säännöksessä todetaan, että tällaisia laajempia oikeuksia tarvittaessa asia ratkaistaan ns. lunastuskin mukaan. Säännös vastaa nykyisen viestintämarkkinalain 34 §:ää. Säännös on nähdäkseni ymmärrettävä vain jonkinlaiseksi varmuuden ja selvyuden vuoksi lakiin otetuksi viittaussäännökseksi, jossa todetaan kaikkien ko. laajempia oikeuksia koskevien ratkaisujen - mm. sen ratkaisemisen, ovatko ko. laajemmat oikeudet yleisen tarpeen (PL 15 §) vaatimia- jäävän tehtäväksi lunastuskin mukaisessa päätöksenteossa. Säännöstä ei tämän mukaan voida ymmärtää miksikään lainsäätäjän kannanotoksi ko. yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisestä tilanteissa, joissa em. laajempia oikeuksia vaaditaan. (Jos tällaisia sisältöjä tavoiteltaisiin, ei säännöstä tässä väljyydessä voitaisi pitää PL 15,2 §:n mukaisena.)

119 §. Säännös koskee teletoiminnan yleistä ohjausta. Säännöksen 3 momentin mukaan valtioneuvoston on varmistettava, "että teleyritysten sääntelytoimintaan ja valtioneuvoston omistajuuteen tai päätäntävaltaan liittyvä toiminta erotetaan toisistaan rakenteellisesti tehokkaalla tavalla." Perustelujen (s. 185-186) mukaan kyseessä on uusi säännös. Kielellisesti säännös ei ole oikein selkeä (ei ts. ole syytä puhua valtioneuvoston omistajuudesta ja jos taas valtioneuvosto-sanalla ajatellaan liittyvän toiminta- sanaan, olisi tekstissä syytä ilmaista kenen omistajuudesta on kysymys). Tätä tärkeämpää on kuitenkin säännöksen periaatteellisesti merkittävä sisältö. Kun kyseessä on merkittävä linjaus, voisi ainakin ajatella, että lainsäätäjällä olisi linjauksen sisällön (ratkaisumallin) määrittelyssä enemmän sanansijaa kuin vain säätää lakiin toteamus toimintojen erottamisesta rakenteellisesti tehokkaalla tavalla. Voidaan myös kysyä, mitä tarkoittaa tässä valtioneuvoston velvollisuus varmistaa. Ajatellaanko esim., että säännös merkitsee valtuutta (asetuksella) perustaa esityksen perusteluissa mainittu

ministeriöstä erillinen asiantuntijayksikkö? Näin ylimalkaisena säännöstä ei voida pitää ainakaan valtuutuksena asetuksen antamiseen.

122 §. Säännös koskee seuraamusmaksua. Säännöksen 6 momentin mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Momentin 2) kohdan mukaan asetuksessa voidaan säätää "seuraamusmaksun määräämisestä korkeimmassa hallinto-oikeudessa". Perustelut (s. 190) eivät tuo mitään valaistusta siihen, mitä tällä kohdalla on tarkoitettu. Jos kohta otetaan niinkuin se on kirjoitettu, sitä ei mielestäni voida pitää PL 80 §:n mukaisena. Kun tuomioistuimen on tehtävä päätös, joka koskee oikeushenkilölle lain velvoitteiden laiminlyönnistä lain mukaan määrättävää, taloudellisesti ehkä hyvinkin merkittävää seuraamusta, ei tämän päätöksen sisältöön (merkittävästi) vaikuttavia normeja eikä myöskään tuomioistuimen päätöksentekomenettelyä (merkittävästi) ohjaamaan tarkoitettuja normeja voida antaa asetuksella. Jos kohdalla taas tarkoitettaisiin joitakin aivan teknisluonteisia säännöksiä (jos sellaiset olisivat ylipäättään tarpeen), olisi tämän tarkoituksen ilmentävä lakitekstistä.

134 §. Säännös koskee verkkopalveluja kaapelitelevisioverkossa tarjoavan teleyrityksen velvollisuutta siirtää verkossa ilman korvausta televisio- ja radio-ohjelmistoja. Suunnilleen vastaava säännös sisältyy nyt televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) 42 §:ään. Ehkä merkittävin ero nykyisen säännöksen ja ehdotetun säännöksen välillä on siinä, että nykyisen säännöksen mukaan ilman korvausta siirrettäviä ovat sekä toimiluvan nojalla toimivien televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien koko maassa vastaanotettavaksi tarkoitetut lähetykset että Yleisradio Oy:n lähetykset, kun taas ehdotetun säännöksen mukaan Yleisradio OY:n julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot olisi siirrettävä ilman korvausta ja ohjelmistoluvan nojalla lähetetyt televisio- ja radio-ohjelmistot olisi siirrettävä enintään kustannussuuntautuneella hinnalla.

Käsitellessään vuoden 1998 valtiopäivillä ehdotusta em. laiksi televisio- ja radiotoiminnasta perustuslakivaliokunta totesi sen 42 §:stä seuraavan (pevl 19/98 vp, s. 8):

" 1. 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 omaisuudensuoja- ja sananvapaussäännösten kanssa

(PeVL 2/1986 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan 42 § ei vaikuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen."

Nähdäkseni valiokunnan myöhempi käytäntö ei sisällä (eikä myöskään uusi Perustuslaki) perusteita poiketa tästä tulkintalinjasta. Ehdotettu säännös on ohjelmistoluvan nojalla televisio- ja radio-ohjelmistoja tarjoavien maksuvelvollisuuden osalta kaapelitelevisioverkossa verkkopaveluja tarjoavalle yritykselle edullisempi kuin nykyinen säännös. Ehdotetun säännöksen voidaan tämän vuoksi sanoa olevan "omaisuudensuojamyönteisempi" kuin nykyinen säännös.

Sitä, että ohjelmistoluvan nojalla televisio- ja radio-ohjelmia tarjoavien saama "siirtopalvelu" tehdään maksulliseksi, voidaan kuitenkin pitää sananvapauden - ohjelmien ja tiedonvälityksen monipuolisuuden turvaamisen - kannalta ja myös ohjelmistoja lähettävien yhdenvertaisen kohtelun kannalta heikentävänä ja siksi ehkä perusteluja kaipaavana muutoksena. Olen yrittänyt lukea sekä säännökselle esitetyt yksityiskohtaiset perustelut (ss. 199-205) että Sääntämisyjärjestys-jaksossa esitetyt perustelut (s. 235). En ole löytänyt muutokselle juuri muita perusteluita kuin yhtäältä viittauksen siihen, ettei perusoikeuksien rajoituksia käytännössä yleensä ole hyväksytty korvauksettomina (s.200), mikä jo esim. em lausunnon pevl 19/98 vp valossa on ongelmallista, sekä viittauksia toiminnan kaupallisuuden merkitykseen (s. 201 ja 234). Jos painoa pannaan vapaan tiedonvälityksen toimivuudelle ja monipuolisuudelle, on vaikea nähdä, miksi rahoitusperustan kaupallisuus tai toiminnassa ilmenevä kaupallisuus voi olla perusteena toiminnan harjoittajien merkittävästi erilaiselle kohtelulle (toimintaedellytysten erilaistamiselle) lainsäädännössä. (Rinnastukset eivät ole ongelmattomia, mutta kuinka pitkälle lainsäätäjä voisi kohdella kaupalliseksi katsomaansa lehdistöä eri tavalla kuin muuta lehdistöä?) Ehkä muutoksen perustelemisen hankaluutta tässä osoittaa myös se, millä tavoin hallitus Sääntämisyjärjestys-perusteluissa perustelee tehtyä muutosta. Todettuaan, että julkisen palvelun sisältöjen välittyminen turvataan parhaiten siten, että Yleisradion ohjelmistot siirretään maksutta, hallitus viittaa myös kaupallisten kanavien ohjelmistojen välittämisen tärkeyteen, "koska myös sisältöjen monipuolisuus edistää sananvapautta". Näistä ohjelmistoista hallitus kuitenkin perään toteaa, että niiden siirtämisen ei toiminnan kaupallisuuden vuoksi "tarvitse" olla maksuton.

(Vielä pieniä kieliasioita. Minusta lainsäätäjä ei saisi sallia itselleen sellaista ilmausta kuin "teleyritysten ja muiden henkilöiden" (48 §:n 1 ja 2 mom.). "Kustannussuuntautunut" on kielessä välittyvältä sisällöltään kovin väljä ja tehdyn makuinen ilmaus, ko. käyttöön voisi löytyä muitakin ilmaisuja (84 §). Edellä on jo viitattu 119 §:ään. Painovirheitä tai

rakennevirheitä (tai sanojen puuttumisia) on 24 §:n 2 momentin lopussa ja 140 §:n 4 momentin 2) kohdassa.)