

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamiseksi

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia (917/2014, jäljempänä SVPL) siten, että lain 227 §:ssä säädetystä siirtovelvoitteesta poistettaisiin verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavan teleyrityksen sekä yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän velvoite siirtää Yleisradion julkisen palvelun radio-ohjelmisto.

Luonnoksen tavoitteena on mahdollistaa kaapeliverkoissa tehokkaampi verkon käyttö ja laadullisesti parempien yhteyksien tarjoaminen. Lisäksi luonnoksen mukaan ehdotetaan muita täydennyksiä ja teknisluonteisia muutoksia lain 49, 294 ja 304 §:iin.

227 §. Televisio-ohjelmien siirtovelvoite

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavia teleyrityksiä sekä yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä koskeva velvoite jakaa verkoissaan Yleisradion radio-ohjelmistot poistettaisiin. Sen sijaan Yleisradion televisio-ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite säilyisi ennallaan, eikä siihen esitetä muutoksia.

Yleisradion radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta luopumista kaapelitelevisio- ja yhteisantenniverkoissa perustellaan kapasiteettinäkökulmalla sekä teleyritysten ja yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjien omaisuudensuojalla. Radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen katsotaan asettavan teknisen rajoitteen kaapelilaajakaistan laadulliselle kehittämiselle etenkin verkon paluusuunnan osalta ja siten rajoittavan verkon tehokasta käyttöä (s. 7). Luonnoksessa arvioidaan, että kaapeliradio on kytkettynä noin 5-10 %:lla verkon potentiaalisista käyttäjistä, mikä tarkoittaisi, että Yleisradion radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta luopuminen voisi vaikuttaa enimmillään 85 000–170 000 kotitalouteen.

Siirtovelvoitetta ei kohdisteta säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan Yleisradion televisio-ohjelmistoihin lähinnä kahdesta syystä: 1) Yleisradion julkisen palvelun televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen katsotaan olevan merkittävämpi sananvapauden toteutumisen osalta ottaen huomioon esimerkiksi niiden kotitalouksien määrä (noin 40 %), joka vastaanottaa televisio-ohjelmia ainoastaan kaapelin kautta ja 2) televisio-ohjelmien siirtovelvoitteeseen ei

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

luonnoksen mukaan liittyisi vastaavia teknisiä verkon käytön rajoituksia kuin radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteeseen.

Luonnoksen vaikutuksia koskevassa arvioinnissa todetaan, että radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta kohdistuvaa haittaa voidaan pitää kaapeliverkkoja omistavien operaattorien liiketoiminnalle merkittävänä. Haitan merkittävyys vaikuttaisi liittyvän pikemminkin verkon kapasiteettiin ja esteisiin kehittää laajakaistapalveluita kuin kustannuksiin, joista ei esitetä arviota esitysluonnoksessa. Mahdollisen haitan merkittävyys jää kuitenkin vielä osin epäselväksi, etenkin kun julkisen palvelun radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta luopuminen ei ole sidottu välttämättömyyteen ryhtyä kehitystarpeisiin vaan enemmänkin toimijoiden yleiseen mahdollisuuteen kehittää laadullisesti tiettyjä palveluita. Osin ehdotettua muutosta perustellaan myös siten, että radiokanavien jakelua voidaan mahdollisesti jatkaa markkinaehtoisesti ainakin osassa verkkoja kaupallisten sopimusten pohjalta. Edellä mainittu ei kuitenkaan vaikuttaisi liittyvän suoraan kapasiteettia koskeviin perusteisiin vaan kustannuksiin, joita ei ole kuitenkaan luonnoksessa arvioitu.

Oikeusministeriö ei ota kantaa luonnoksen teknisiin yksityiskohtiin, mutta kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn taustalla olevien perusteiden selkeyteen ja johdonmukaisuuteen, mikäli radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta luopumisella voi olla vaikutuksia julkisen palvelun ja yleisen edun mukaisen sisällön saatavuuteen. Julkisen palvelun radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta aiheutuvaa haittaa omaisuudensuojalle ja teknisistä seikoista johtuvia rajoitteita kapasiteettiin tulee arvioida tarkemmin suhteessa julkisen palvelun sisällön saatavuuteen ja täten sananvapauden toteutumiseen (ml. erityisesti oikeus informaatioon). Voidaanko säätämisperusteluissa todetun noin 500 000 käyttäjän palveluiden laadullisen parantamisen katsoa olevan oikeassa suhteessa siihen, että vuorostaan mahdollisesti 170 000 kotitalouden osalta tietyn julkisen palvelun saatavuudesta luovuttaisiin kokonaan tietyltä jakelukanavalta?

Tältä osin voidaan todeta, että enimmäisarvio (170 000 kotitaloutta) vaikuttaa vielä suhteellisen suurelta määrältä, kun kyseessä on julkisen palvelun radio-ohjelmistojen saatavuus, ml. vaaratiedottaminen ja hätäviestintä. Vaaratiedottamista tulee arvioida myös erityisesti perustuslain 22 ja 23 §:n näkökulmasta. Lisäksi merkitystä on sillä, minkälaisia henkilöryhmiä edellä mainittuun määrään sisältyy ja mitkä ovat näiden henkilöryhmien mahdollisuudet siirtyä vaihtoehtoisten jakelukanavien käyttöön, jotta voidaan turvata heille julkisen palvelun radio-ohjelmistot, ml. vaaratiedottaminen ja hätäviestintä.

Luonnoksessa todetaan, että ”siirtovelvoitesääntelyllä on samalla osaltaan turvattu myös erityisryhmien palveluiden saatavuutta (s. 9)”. Luonnoksessa edellä mainittua ei kuitenkaan täsmennetä, eikä arvioida muutoksen mahdollisia vaikutuksia näiden erityisryhmien, kuten esimerkiksi vammaisten henkilöiden osalta. Vaikka radio-ohjelmistoja vastaanottaisi kaapelitelevisioverkon kautta pienempi määrä ihmisiä kuin muiden vaihtoehtoisten kanavien kautta, julkisen palvelun sisällön saatavuuden osalta merkitystä on myös sillä, kuuluuko tähän käyttäjäjoukkoon sellaisia henkilöryhmiä, jotka kohtaavat haasteita muiden vaihtoehtoisten kanavien käyttämisessä erinäisistä syistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön 22.06.2022 julkaistussa siirtovelvoitetta koskevassa arviomuistiossa (ks. hankeikkuna LVM010:00/2022) tuodaan esille erilaisia rajoitteita, joita kaapeliverkon radiojakelua koskevaa siirtovelvoitetta purettaessa voisi syntyä radiopalveluiden osalta erityisesti sellaisille kuluttajille, joilla ei ole mahdollisuutta tai kykyä siirtyä muihin jakeluteihin (s. 18). Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä julkisen palvelun radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen luopumisen vaikutuksia erityisryhmiin. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tulisi jatkossakin varmistaa, että myös kaapeliverkkoon kuuluvissa kotitalouksissa asuvat pääsevät tosiasiallisestikin osallisiksi riittävän monipuolisesta ja moniarvoisesta ohjelmistotarjonnasta ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia (PeVL 27/2010 vp, s. 2-3). Tämä arviointi tulisi lisätä esitysluonnokseen, jotta voidaan arvioida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta, etenkin jos tähän käyttäjäryhmään kuuluu haavoittuvaisessa asemassa olevia henkilöitä ja kyse olisi heidän oikeudesta saada julkisena palveluna tuotettua sisältöä, ml. vaaratiedottaminen ja hätäviestintä.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa käsitellään sananvapautta lähinnä kotitalouksien käyttäjien näkökulmasta. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan

käytännöstä tulee esille, että sananvapauden toteutumiseen liittyy myös viestinnän monipuolisuus ja moniarvoisuus, jonka näkökulmasta on tärkeää turvata televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien pääsy kaapeliverkkoon, etenkin kun kyse on julkisen palvelun ja yleisen edun mukaisista ohjelmistoista (PeVL 27/2010 vp, s. 2 ja PeVL 19/2007 vp, s. 3). Tämä näkökulma on laajempi ja sisältää kysymyksen siitä, kenellä tulisi olla päätösvalta julkisena palveluna tuotetun sisällön saatavuudesta tietyssä jakelukanavassa, jotta viestinnän monipuolisuus ja moniarvoisuus turvataan. Tätä näkökulmaa ja sen mahdollista merkitystä ei käsitellä esitysluonnoksessa.

49 §. Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksien peruuttaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että SVPL:n 49 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin uudet 9 ja 10 kohdat. Ehdotettujen kohtien perusteella Liikenne- ja viestintävirasto voi peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen, jos:

9) luvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai mainitun lain 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen taikka

10) radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta

Luonnoksessa muutosta perustellaan siten, että SVPL:n 40 §:n 8 momentin ja 41 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan edellä mainitut kohdat vaikuttavat radioluvan myöntämiseen, jolloin on perusteltua, että radiolupa voidaan myös peruuttaa vastaavin syin.

Radioluvan peruuttaminen linkittyy vielä sananvapauden toteutumiseen ja luvan peruuttamisen on katsottu merkitsevän luvan ehtojen muuttamista vakavampaa puuttumista sananvapauden käyttöön (PeVL 44/2004 vp, s. 2-3). Sääntämisperusteluissa on arvioitu radioluvan peruuttamista suhteessa sananvapauteen etenkin kansallisen turvallisuuden vaarantumisen osalta. Edellä mainitun lisäksi radioluvan peruuttaminen on sidottu tiettyihin sinänsä vakaviin rikoksiin, mutta epäselväksi jää, missä tilanteissa yksittäinen rikos voisi johtaa radioluvan peruuttamiseen ja onko kyse nimenomaan rikoksesta, johon radioluvan haltija on syyllistynyt radioluvan aikana. Ottaen huomioon luvan peruuttamisen vaikutukset sananvapauden käyttämiseen ja se, että kyse on lupaehtojen muuttamista vakavammasta puuttumisesta, sääntelyä ja perusteluita tulisi vielä täsmentää nykyisestä.

Luonnoksen perusteluissa tuodaan esille, että lyhytaikaiseen radiotoimintaan myönnetyn radioluvan nojalla voidaan lähettää ohjelmasisältöä ilman ohjelmistotoimilupaa. Radioluvan peruuttamisella voitaisiin puuttua lyhytaikaisen tai vähäisen radiotoiminnan sisältöön. Vaikka ohjelmasisältöön puuttuminen rajautuu edellä mainituin tavoin lyhytaikaiseen ja vähäiseen radiotoimintaan, osin epäselväksi jää radioluvan peruuttamisen mahdolliset vaikutukset elinkeinotoimintaan. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2 ja LAKO, jakso 4.2.13).

Radioluvan peruuttamista koskevaa sääntelyä tulisi arvioida esitysluonnoksessa kattavammin (ml. myös sääntämisperustelut) suhteessa sananvapauteen ja elinkeinonvapauteen. Tässä on hyvä huomioida, että luvan peruuttamista pidetään pidemmälle menevänä puuttumisena kuin luvan epäämistä, joten sääntely edellyttää tältä osin täsmällisempiä perusteluita, vaikka mainitut perusteet sinänsä voisivat olla hyväksyttävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Lopuksi kiinnitetään huomiota luonnoksen 49 §:n sääntelytekniikkaan. Luonnoksen 49 §:n 1 momentissa listataan erikseen kohdat, joiden mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi

tehdä päätöksen radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen peruuttamisesta. Pykälän 1 momentin 10 kohdassa mainitaan ilmeinen kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Samalla luonnoksen 49 §:ään ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi uusi 3 momentti, jossa pykälän 1 momentin 10 kohdan päätös siirretäänkin valtioneuvoston ratkaistavaksi. Esitysluonnoksessa valittu sääntelymalli on osin harhaanjohtava. Selkeämpi lähtökohta olisi se, että omassa momentissa säädettäisiin, että valtioneuvosto voi peruuttaa luvan ilmeisen kansallisen turvallisuuden vaarantumisen tilanteissa, eikä kyseistä kohtaa lisättäisi listaan, jossa luetellaan Liikenne- ja viestintäviraston tekemät päätökset ja sitten säädettäisiin erikseen oma momentti, jossa päätös kuitenkin siirretään pois kyseiseltä viranomaiselta.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

LVM EU-valmistelu, Roosa Patrakka

VN/7543/2022-OM-55

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: