

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
14.5.2024

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HE 44/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö on antanut esityksestä aiemmin kaksi lausuntoa, jotka on otettu huomioon lopullisessa esityksessä.

Radion siirtovelvoitteesta luopuminen

Esityksen mukaan sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa säädetystä siirtovelvoitteesta poistettaisiin verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavan teleyrityksen sekä yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän velvoite siirtää Yleisradion julkisen palvelun radio-ohjelmistot.

Eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstöä koskeva direktiivi, teledirektiivi (EU) 2018/1972, mahdollistaa jäsenvaltioille siirtovelvoitteiden asettamisen tietyin ehdoin. Teledirektiivin 114 artiklan mukaan siirtovelvoitteiden on oltava kohtuullisia, oikeasuhteisia ja avoimia. Siirtovelvollisuuksia voidaan asettaa, jos merkittävä määrä kyseisten verkkojen ja palvelujen loppukäyttäjistä käyttää niitä pääasiallisena keinonaan vastaanottaa radio- ja tv-ohjelmistoja. Siirtovelvoitteiden on myös oltava välttämättömiä selkeästi määritetyn yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Koska siirtovelvoite perustuu EU-oikeuteen, ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava ensi sijassa siltä kannalta, täyttyvätkö Yleisradion radio-ohjelmien siirtovelvoitteen kohdalla edelleen edellä mainitut reunaehdot. Esityksessä katsotaan, että yhdellä tavalla arvioituna muutos vaikuttaisi 85 000–170 000 kotitalouteen ja toisella tavalla arvioituna 25 000–50 000 kotitalouteen. Lisäksi todetaan, että aktiivisten kuuntelijoiden määrä tästä joukosta on todennäköisesti pienempi ja että kaapelitelevisio- ja yhteisantenniverkon käyttäjillä on mahdollisuus siirtyä vaihtoehtoihin radion jakeluteihin kuten radiovastaanottimen oman antennin hyödyntämiseen tai internetradioon vähäisillä kustannuksilla. Nämä luvut tulee suhteuttaa direktiivin edellytykseen, jonka mukaan kyseisen palvelun loppukäyttäjämäärä on oltava merkittävä, jotta siirtovelvollisuudesta voidaan säätää.

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Siirtovelvoitteiden kohtuullisuutta, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä arvioitaessa lienee otettava huomioon muun muassa verkkoyhtiöille suorina tai vaihtoehtoisikustannuksina aiheutuva haitta ja toisaalta se sananvapauden toteutumiseen liittyvä haitta, joka aiheutuu, jos muutoksen seurauksena Yleisradion radio-ohjelmat eivät ole enää kaikkien kuuntelijoiden saatavilla.

Esityksestä ei selvästi ilmene, katsotaanko direktiivin 114 artiklan edellytysten edelleen täyttyvän eli onko Suomella ylipäänsä EU-oikeudellista liikkumavaraa pitää radion siirtovelvoite voimassa. Sikäli kuin liikkumavaraa katsotaan olevan, esitystä on tarkasteltava myös perustuslain kannalta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että siirtovelvoite liittyy kiinteästi perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen, sillä erityisesti julkisen palvelun sisältöjen saatavuutta on pidetty vakiintuneesti sananvapauden toteutumisen vähimmäisedellytyksenä. Myös mahdollisimman monipuolisten vastaanottomahdollisuuksien on vakiintuneesti katsottu tukevan sananvapautta. Siten siirtovelvoitteen on katsottu turvaavan osaltaan sananvapauden toteutumista.

Perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen sisältyy paitsi oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä, myös oikeus vastaanottaa niitä. Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, eduskunnan perustuslakivaliokunta on muun muassa pitänyt sananvapauden toteutumiseen liittyvän viestinnän monipuolisuuden ja moniarvoisuuden näkökulmasta tärkeänä turvata televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien pääsy kaapeliverkkoon (PeVL 19/2007 vp, s. 3). Valiokunta on edelleen todennut, että tärkeää on 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). Niin ikään perustuslakivaliokunta on katsonut, että sananvapauden ja moniarvoisuuden kannalta on vaikea tehdä eroa julkisen palvelun viestinnän ja kaupallisen viestinnän välillä. Keskeisintä on monipuolisuus ja moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden tuottamisen ja jakelun kautta (PeVL 19/2007 vp, s. 3).

Esityksessä käsitellään jossain määrin myös sääntelyn vaikutusta vammaisiin henkilöihin ja todetaan muun muassa, että radio on tärkeä tiedon kulun väline etenkin näkövammaisille henkilöille. Vammaisten henkilöiden yhdenvertainen pääsy julkisena palveluna tuotettuun sisältöön on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä turvatuun yhdenvertaisuuden kannalta. Myös direktiivin 114 artiklassa viitataan erityisesti vammaisten loppukäyttäjien asianmukaiseen palveluun saatavuuteen.

Perusteluissa arvioidaan, että suurimmalla osalla kotitalouksista, joissa kaapeliradio on kytkettynä, on valmius siirtyä kuuntelemaan radiota vaihtoehtoisilla vastaanottotavoilla ja siten radio tavoittaisi muutoksen jälkeenkin väestön hyvin.

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli voidaan varmistua, että vaihtoehtoiset vastaanottotavat tosiasiallisesti korvaavat nyt poistuvan vastaanottotavan, esityksellä ei vaikuttaisi olevan merkittäviä sananvapautta heikentäviä vaikutuksia. Arviossa tulee ottaa huomioon erityisesti vammaiset henkilöt ja ikääntyneet. Erityisesti vaaratiedotteiden kattavasta välittymisestä koko väestölle pitäisi varmistua.

Esityksen mukaan ehdotus mahdollistaa laajakaistapalveluiden laadullisen kehittämisen. Tällä voi olla sananvapautta edistäviä vaikutuksia. Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuudensuojan kannalta. Tältä osin esitys on ongelmaton, koska ehdotetulla muutoksella omaisuudensuojaan aiemmin tehty rajoitus vähenee.

Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksien peruuttaminen

Esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi 49 §:n 1 momentin uuden 9 kohdan perusteella kokonaan tai osittain peruuttaa enintään kolme kuukautta kestävään lyhytaikaiseen tai enintään vuoden mittaiseen vähäiseen radiotoimintaan myönnetyn radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen, jos luvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia taikka syyllistynyt rikoslaissa tarkoitettuihin kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn julkiseen kehottamiseen rikokseen.

Uuden 3 momentin perusteella valtioneuvosto voisi peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen kokonaan tai osittain, jos radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Muutosta perustellaan siten, että lain 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 sananvapauden toteutumiseen ja luvan peruuttamisen on katsottu merkitsevän luvan ehtojen muuttamista vakavampaa puuttumista sananvapauden käyttöön (PeVL 44/2004 vp, s. 2-3). Sääntämisjärjestysperusteluissa on arvioitu radioluvan peruuttamista suhteessa sananvapauteen etenkin kansallisen turvallisuuden vaarantumisen osalta. Esityksen perusteluiden osalta jää epäselväksi, onko sääntely tarkoitettu rajattavaksi sellaiseen rikokseen, johon luvanhaltija on syyllistynyt radioluvan voimassaoloaikana. Nyt tällaista rajausta ei säännökseen sisälly. On syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeusturvasyistä säännöksen soveltamisessa lähtökohtana on oltava, että luvan peruuttaminen voidaan perustaa vain lainvoimaiseen rikostuomioon.

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). Ehdotettu sääntely näyttäisi täyttävän tämän edellytyksen.

Esityksen mukaan kansallisen turvallisuuden käsitettä on käsitelty luvan myöntämistä koskevien vastaavien muutosten yhteydessä (HE 98/2020 vp). Kansallisen turvallisuuden vaarantumisella tarkoitettaisiin esimerkiksi ihmisten henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavaa toimintaa, vieraan valtion toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille taikka ulkomaalaista tiedustelutoimintaa. Kansallista turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti toimintaa, joka ei ensisijaisesti kohdistu henkilöön yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyen todennut, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8-9).

Oikeusministeriö huomauttaa, että kansallista turvallisuutta ei voi pitää kovinkaan täsmällisenä ja tarkkarajaisena käsitteenä. Kansallisen turvallisuuden käsitettä on tosin

käytetty myös muualla sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa. Usein sitä ei ole kuitenkaan käytetty toimenpiteen perusteena yksinään, vaan yhdessä muun kriteerin kanssa, esimerkiksi ”erityisen painavia perusteita”. Tällaisen tai vastaavan säännöksen käyttöalaa rajaavan kriteerin lisääminen parantaisi säännöksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Säännöksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden tarve korostuu, kun otetaan huomioon sääntelyn yhteydet sananvapauden käyttämiseen.