

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 29/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- viestintäneuvos Elina Normo ja neuvotteleva virkamies Elina Thorström, liikenne- ja viestintäministeriö

- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— tutkijatohtori, varatuomari Päivi Tiilikka.

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on saanut liikenne- ja viestintäministeriöltä lisäselvitykset asiassa 29.5.2012 ja 7.6.2012. Valiokunta on saanut ensimmäisestä lisäselvityksestä lausunnot professori Mikael Hidéniltä, professori Olli Mäenpäältä ja professori Kaarlo Tuorilta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia Yleisradio Oy:stä ja lakia valtion televisio- ja radiorahastosta. Esityksellä turvattaisiin Yleisradio Oy:n rahoitus sekä täsmennettäisiin yhtiön julkisen palvelun valvontaa ja yhtiön julkisen palvelun tehtävää.

Esityksessä muun muassa ehdotetaan, että Yleisradio Oy:n nykyinen velvoite täyden palvelun ohjelmistoista korvattaisiin velvoitteella tuoda monipuolinen ja kattava televisio- ja ra-

dio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Lisäksi hallintoneuvoston tehtäviä ehdotetaan tarkennettaviksi siten, että niihin kuuluisi myös uusien merkittävien palveluiden ja toimintojen ennakoarviointi. Yleisradion rahoituksen tasosta ehdotetaan säädettäväksi valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään valtion televisio- ja radiorahaston varojen määrän kasvua suhteessa perustuslain 87 §:ään talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Lisäksi perusteluissa arvioidaan Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston ennakkoarviointitehtä-

vää perustuslain 12 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvautun sananvapauden kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ennakkoarviointi

Lakiehdotus

Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtävät luetaan Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:ssä. Näihin tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi Yleisradio Oy:n uusien palveluiden ja toimintojen ennakkoarviointi suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Arvioinnin perusteella hallintoneuvosto päättää palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä. Ennakolta arvioidaan lakiehdotuksen 6 a §:n mukaan sellaiset uudet palvelut ja toiminnot, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen. Ennakkoarviointi on tehtävä, jos uusi palvelu tai toiminto on merkittävyydeltään, ajalliselta kestoaltaan ja kustannuksiltaan olemassa. Ennakkoarviointi tehdään Yleisradio Oy:n tai sellaisen henkilön pyynnöstä, jota asia koskee, sekä muutoinkin, jos se on perustellusta syystä tarpeellista. Arviointia laadittaessa kuullaan sekä kilpailu- ja kuluttajaviranomaisia että alan keskeisiä toimijoita.

Oikeusturva

Arvioinnin lähtökohdat. Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston ennakkoarvioinnin perusteella tekemään päätökseen ei — kuten muihinkaan hallintoneuvoston Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:n nojalla tekemiin päätöksiin — liity muutoksenhakuoikeutta. Sääntelyä on tämän vuoksi tarkasteltava perustuslain 21 §:n kannalta. Tässä tapauksessa asian arvioinnissa keskeis-

tä on se, onko hallintoneuvoston päätös sellainen perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, joka jokaisella on oikeus saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tarkastelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota annettavan päätöksen luonteeseen sekä siihen liittyvään oikeusturvan tarpeeseen ja mahdollisiin muihin oikeussuojakeinoihin.

Ennakkoarvioinnin perusteella tehtävä päätös. Hallintoneuvosto päättää ehdotetun 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan uuden palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä ennakkoarvioinnin perusteella. Ennakkoarvioinnissa arvioidaan uusien palveluiden tai toimintojen suhdetta julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Arviointiin on lakiehdotuksen 6 a §:n 3 momentin mukaan sisällytettävä arvio suunnitellun palvelun tai toiminnon vaikutuksista markkinoihin ja kilpailuun sekä muista vaikutuksista.

Ennakkoarviointimenettelyssä huomioon otettavat seikat on lakitekstissä ilmaistu melko yleisellä tasolla. Perustuslakivaliokunnan liikenne- ja viestintäministeriöltä saaman selvityksen mukaan ennakkoarviointia voidaankin luonnehtia pikemminkin yhteiskunnalliseksi arvioihin perustuvaksi prosessiksi kuin oikeudelliseksi päätökseksi ottaen huomioon eurooppalainen julkista yleisradiotoimintaa koskeva sääntely ja voimassa oleva parlamentaariseen ohjaukseen ja valvontaan perustuva kansallinen käytäntö. Ennakkoarviointimenettelyn taustalla on hallituksen esityksen perustelujen mukaan EU:n komission valtioneuvoston tiedonanto (Komission tiedon-

anto valtioneuvoston päätöksen (27.10.2009), jossa edellytetään, että merkittävät uudet audiovisuaaliset palvelut ja toiminnot arvioidaan ennakolta erityisen arviointimenettelyn kautta ennen palvelujen käyttöönottoa. Tiedonannossa on puolestaan määritelty puitteita valtion rahoittamalle julkiselle yleisradiotoiminnalle erityisesti nojautuen EU-sopimusten julkisen palvelun asemaa ja valtiontukea koskeviin määräyksiin sekä EU-sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (ns. Amsterdamin pöytäkirja). Tiedonannossa on lisäksi viitattu myös eräisiin EU:n tuomistuinten antamiin yleisradiotoimintaa koskeviin tuomioihin.

Ennakkoarvioinnin tarkoitus on niin ehdotetun lain, hallituksen esityksen perustelujen, valiokunnan saaman lisäselvityksen kuin komission valtioneuvoston tiedonannonkin perusteella kaksijakoinen. Yhtäältä arvioinnissa selvitetään ja arvioidaan sitä, miten uusi palvelu tai toiminto vastaa Amsterdamin pöytäkirjassa tarkoitettuihin yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin ja edistää viestinnän moniarvoisuutta. Toisaalta kysymys on markkina- ja kilpailuvaikutusten huomioimisesta. Näiden seikkojen pohjalta tehdään eräänlainen kokonaisarvio.

Hallituksen esityksen perusteluissa on lähinnä komission valtioneuvoston tiedonantoon tukeutuen tarkemmin selitetty niitä seikkoja, joihin kokonaisarvio perustuu. Arviointi toteutetaan, jotta voidaan varmistaa, että merkittävien uusien palvelujen julkinen rahoittaminen ei vääristä kilpailua ja kauppaa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Markkinavaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat esimerkiksi vastaavien tai korvattavissa olevien tarjontojen olemassaolo, kilpailu toimituksellisesta sisällöstä, markkinarakenne, julkisen yleisradioyhtiön markkina-asema, kilpailuaste ja potentiaaliset vaikutukset yksityisten toimijoiden aloitteisiin. Markkinavaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös palvelun tai toiminnon vaikutukset yhteiskunnalle. Jos palveluun tai toimintoon myönnettävän julkisen rahoituk-

sen markkinavaikutukset ovat pääasiassa kielteisiä, rahoituksen voidaan katsoa olevan oikeassa suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin vain silloin, kun se tuottaa lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemisen kannalta. Lisäarvon tuottamista arvioitaessa on otettava huomioon koko julkinen palvelutarjonta.

Valiokunta katsoo edellä esitetyn perusteella, että eduskunnan valitseman hallintoneuvoston ennakkoarviointi sisältää runsaasti harkinnanvaraisena pidettävää julkisen palvelun arvon ja rajojen määrittelyä ja täsmentämistä. Tämä viime kädessä Amsterdamin pöytäkirjan kriteereihin kiinnittyvä arvioinnin pohja olisi perustuslakivaliokunnan mielestä syytä näkyä ehdotettua selvemmin myös lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 kohdan muotoilussa. Toisaalta erityisesti markkinavaikutusten arvioiminen käsittää myös lähinnä kilpailuoikeudelliseksi luonnehdittavaa oikeusharkintaa. Lisäksi valiokunta toteaa, että vaikka EU-oikeudellinen kehikko jättää jäsenvaltioille runsaasti harkinnanvaraa, voidaan EU:n valtioneuvoston päätösten noudattaminen yleisradiotoiminnan yhteydessä tutkia viime kädessä myös EU:n toimielimissä. — Valiokunta huomauttaa siitä, että Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen julkisen palvelun toteutumisesta sekä ohjaus- ja valvontatehtäviensä toteuttamisesta.

Oikeusturvan tarve. Ehdotuksessa tarkoitettu Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston toteuttama ennakkoarviointi ja sen perusteella tehtävä päätös kohdistuvat Yleisradio Oy:n mahdollisiin uusiin palveluihin ja toimintoihin. Päätös ei sen sijaan sisällä oikeudellisesti sitovaa ratkaisua muiden toimijoiden, kuten Yleisradio Oy:n kaupallisten kilpailijoiden, eduista. Se seikka, että Yleisradio Oy:n uudella palvelulla tai toiminnolla voi olla välillisiä markkinavaikutuksia näiden toimijoiden tarjontaan, ei valiokunnan mielestä merkitse sitä, että hallintoneuvoston tekemä päätös olisi perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu näiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös. Olennaista alan kaupallisten toimijoiden oikeussuojan tarpeen kannalta on lisäksi se, että

nämä voivat saattaa Yleisradio Oy:n palvelun arvioitavaksi kilpailu- ja valtiontukilainsäädännön määrittelemässä menettelyssä toimivaltaisuudessa kansallisessa tai EU:n toimielimessä ja viime kädessä tuomioistuimessa. Tällöin saattaa tulla yksittäistapauksellisesti arvioitavaksi myös se, onko menettelyn alullepanijalla asiassa oikeusturvan tarvetta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 6 a §:n 2 momentin säännökseen, jonka perusteella ennakoarviointi tehdään, jos sitä pyytää henkilö, jonka etua asia koskee. Säännöksen muotoilu näyttäisi viittaavan siihen, että lähinnä vain asianosaisen asemassa oleva henkilö voi pyytää ennakoarvioinnin tekemistä. Valiokunnan liikenne- ja viestintäministeriöltä saaman selvityksen mukaan säännöksellä on kuitenkin tarkoitus antaa kenelle tahansa, sekä luonnolliselle että oikeushenkilölle, mahdollisuus esittää ennakoarvioinnin käynnistämistä. Tarkoituksena on selvityksen mukaan omalta osaltaan vahvistaa uusien merkittävien palvelujen ja toimintojen arvioinnin avoimuutta ja julkisuutta. Näin ymmärrettynä kysymys on mahdollisuudesta saattaa palvelu tai toiminto julkiseen arviointimenettelyyn, johon lakiehdotuksen 6 a §:n 4 momentin mukaisesti kuuluu myös siinä määritelty kuulemismenettely. Tällaisena, ja ottaen myös huomioon mitä edellä on esitetty päätöksen oikeusvaikutuksista, säännöksen ei valiokunnan mielestä voi katsoa merkitsevän sitä, että sillä olisi tarkoitettu luoda asianosaisasema suhteessa ennakoarvioinnin perusteella tehtävään päätökseen. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tämän valossa syytä tarkistaa säännös vastaamaan sen tarkoitusta.

Johtopäätös. Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston ennakoarvioinnin perusteella tekemään päätökseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole välttämätöntä liittää muutoksenhakuoikeutta, koska päätöksellä on välittömiä oikeusvaikutuksia vain Yleisradio Oy:n kannalta. Tähän arvioon vaikuttaa olennaisesti se, että yleisradioyhtiön toiminta voidaan saattaa arvioitavaksi kilpailu- ja valtiontukilainsäädännön määrittele-

missä menettelyissä niissä tapauksissa, joissa yhtiön kaupallisilla kilpailijoilla on olemassa intressi asiassa. Ennakoarvioinnin avoimuuden ja julkisuuden kannalta on valiokunnan mielestä sinänsä perusteltua, että menettelyyn liittyy kilpailuviranomaisen, kuluttajaviranomaisen ja alan keskeisten toimijoiden kuulemismenettely sekä hallintoneuvoston velvollisuus julkaista päätös perusteluineen.

Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei edellä kuvatun kaltaista Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston Yleisradio Oy:n toimintaan kohdistuvaa päätöstä ole pidettävä hallintopäätöksenä. Arviointimenettelyssä ei ole kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, eikä sitä siten ole tarpeen tarkastella perustuslain 124 §:n valossa.

Sananvapaus

Ehdotettua sääntelyä ennakoarvioinnista on syytä tarkastella myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 2/I ja HE 309/1993 vp, s. 57). Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

Ennakoarviointi ei kohdistu 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 6 a §:n perusteella suoranaisesti tietoihin, mielipiteisiin tai muihin viesteihin, vaan yleisemmin uuden palvelun ja toiminnon suhteeseen julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan turvata se, että yleisradiotoiminta keskittyy julkisen palvelun tuottamiseen. Ennakoarviointi ei sen sijaan kohdistu Yleisradio Oy:n toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin. Näin kohdennettu ja sisällöltään rajoitettu ennakoarviointi ei perustusla-

kivaliokunnan mielestä merkitse perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkollista estettä sananvapauden käyttämiselle.

Televisio- ja radiorahasto

Valtion televisio- ja radiorahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö. Näitä edellytyksiä tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 24/2009 vp, s. 1—2, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I).

Esityksen 2. lakiehdotuksen säännökset eivät merkitse rahaston käyttötarkoituksen merkittävää laajentumista. Rahaston laajuus kasvaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan noin kahdeksan prosenttia verrattuna tähänhetkiseen rahaston laskennalliseen laajuuteen. Tällainen kasvu ei valiokunnan aikaisemman käytännön valossa merkitse perustuslaissa tarkoitettua ra-

haston olennaista laajentumista (ks. PeVL 31/2004 vp, PeVL 34/2002 vp). Lisäksi on otettava huomioon, että rahasto on ollut luonteeltaan niin sanottu avoin rahasto ja se olisi voinut olla laajuudeltaan nykyistä huomattavasti laajempikin. Perustuslain 87 §:n taustalla olevan eduskunnan budjettivallan suojaamistarkoituksen (HE 1/1998 vp, s. 139/II) kannalta on myös huomioitava, että ehdotuksen perusteella eduskunta päättää rahastoon ohjattavasta määrästä, joka siirretään edelleen Yleisradion toiminnan rahoittamiseen. Valiokunta katsoo, ettei 2. lakiehdotus ole eduskunnan budjettivallan näkökulmasta sillä tavoin olennainen, että se olisi hyväksyttävä perustuslain 87 §:ssä vaaditulla määräenemmistöllä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
 vpj. Outi Mäkelä /kok
 jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
 Tuija Brax /vihr
 Tarja Filatov /sd
 Ilkka Kantola /sd
 Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps
 Anna Kontula /vas
 Markus Lohi /kesk
 Tom Packalén /ps
 Tapani Tölli /kesk
 vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.