

Arviomuistio: Radiomarkkinoiden järjestäminen uuden toimilupakierroksen myötä

Sisällysluettelo

1	Arvioinnin tarkoitus ja lähtökohdat	2
2	Nykytila	2
2.1	Säätely	2
2.2	Radiotoiminnan nykytila Suomessa.....	4
2.3	Radiotaajuuksien ja toimilupien huutokaupamallia koskeva selvitys 10.2.2017.....	5
3	Liikenne- ja viestintäministeriön visio	6
3.1	Tavoitteet	6
3.2	Ehdotukset.....	7
3.2.1	Ohjelmistoluvan kesto	7
3.2.2	Taajuuskokonaisuudet.....	8
3.2.3	Toimilupien myöntämisperusteet niukkuustilanteissa	8
4	Ohjelmistolupajärjestelmän merkitys ja tavoitteet	9
4.1	Lähtökohdat	9
4.2	Sananvapaus.....	11
4.2.1	Sananvapaus ja ohjelmistolupajärjestelmä	11
4.2.2	Nykyisen ohjelmistolupajärjestelmän huonoja puolia	15
4.3	Elinkeinovapaus	16
5	LVM:n vision arviointi	18
5.1	Arvioinnin reunaehdot	18
5.2	Liiketoimintaperusteisuudesta harkintakriteerinä.....	21
6	Muita näkökohtia: toimilupakauden pituus	26

1 Arvioinnin tarkoitus ja lähtökohdat

Liikenne- ja viestintäministeriössä on laadittu 11.10.2017 päivätty muistio koskien radiomarkkinoiden järjestämistä uuden toimilupakierroksen myötä. Muistiossa on arvioitu ohjelmistolupien myöntämiskriteereitä ja nykyisten myöntämiskriteerien ongelmia. Siinä pohditaan, voitaisiinko nykyisen ohjelmistolupasääntelyn (Tietoyhteiskuntakaaren; TYK; 36 §) pohjalta siirtyä sisältöperusteisesta arvioinnista liiketoimintaperusteiseen arvioon. Tällöin ei toimilupia myönnettäessä vertailtaisi ensisijaisesti toimilupaa hakeneiden radiokanavien ohjelmasisältöjä, vaan arvioinnin painopiste siirtyisi toimijan edellytyksiin harjoittaa pitkäjänteistä ja kestäväää radiotoimintaa sekä kehittää toimintaansa radiomarkkinoiden ja mediaympäristön muuttuessa. Arviointitavan muuttamisen tavoitteena on toimilupien myöntämismalli ja taajuuksien kokonaisuus, joka parhaiten varmistaisi tietoyhteiskuntakaaren tavoitteet, mahdollisimman neutraalin ja hallinnollisesti kevyen myöntämistavan, monipuolisen tarjonnan sekä ja markkinalähtöisen rakenteen muodostumisen. Toisena mahdollisena uutena arviointitapana olisi liiketoimintaperusteisen ottaminen nykyisten arviointikriteerien rinnalle yhdeksi kriteeriksi.

Tässä arvioidaan, onko arviointikriteerien muuttaminen Liikenne- ja viestintäministeriössä hahmotetulla tavalla mahdollista nykyisen sääntelyn puitteissa ilman lainmuutostarvetta. Samalla arvioidaan muutenkin hahmoteltujen luvanmyöntämiskriteerien lainmukaisuutta suhteessa perusoikeusjärjestelmään. Arviointi perustuu radion ohjelmistolupia sääntelevän TYK 36 §:n 5 momentin, tietoyhteiskuntakaaren tavoitteita ilmaisevan TYK 1 §:n sekä perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden tulkintaan.

2 Nykytila

2.1 Sääntely

Tietoyhteiskuntakaaren 34 §:n 1 momentin mukaan radiotoiminnan harjoittaminen analogisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa edellyttää ohjelmistotoimilupaa. Ohjelmistotoimilupa

haetaan Viestintävirastolta.¹ Säännöksen 3 momentin mukaan ”Yleisradio Oy saa harjoittaa Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettua julkisen palvelun analogista radiotoimintaa ilman ohjelmistotoimilupaa.”

TYK 36 §:n nojalla Viestintävirasto voi myöntää ohjelmistotoimiluvan niissä tilanteissa, joissa hakijoita on saman verran tai vähemmän kuin vapaana olevia taajuuksia ja muut luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Jos kaikille edellytykset täyttävälle hakijoille ei ole osoitettavissa riittävästi taajuuksia taikka ohjelmistotoimiluvan myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen, valtioneuvosto myöntää toimiluvan. TYK 36 §:n 5 momentissa säädetään luvan myöntämisestä seuraavasti:

”Valtioneuvoston tulee toimilupa-alueella harjoitettava radiotoiminta kokonaisuudessaan huomioon ottaen pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja yleisön erityisryhmien tarpeet tavalla, joka parhaiten edistää 1 §:ssä säädettyjä tavoitteita.”

Lupamenettelyä on kutsuttu ”kauneuskilpailuksi”, koska lupia harkittaessa on kiinnitetty huomiota muun muassa suunniteltuihin ohjelmasisältöihin, kuten paikallisuusvaatimukseen, kohderyhmään, musiikkigenreen taikka ohjelmiston kieleen. Taajuuksien niukkuustilanteissa valtioneuvoston myöntämiin toimilupiin on liittynyt sisältöä koskevia velvoitteita, kun taas taajuuksien riittävyystilanteissa viestintäviraston myöntämiin toimilupiin niitä ei ole liittynyt. Toimiluvat ovat siten velvoitteiden osalta erilaisia siitä hakijan kannalta ehkä sattumanvaraisestakin seikasta riippuen, onko ohjelmistoluvan hakemishetkellä ollut riittävästi vai niukasti taajuuskapasiteettia. ”Kauneuskilpailun” haasteena on pidetty myös sitä, että laajaa kysyntää omaavien taajuuksien/toimilupien myöntämiseen tarveharkinnan perusteella liittyy myös mahdollisuus epäillä päätöksenteon objektiivisuutta sekä asetettujen kriteerien että niiden soveltamisen osalta.

Nykyiset radion ohjelmistotoimiluvat päättyvät vuoden 2019 lopussa. Suuri määrä radiotoimilupia tulee siten jaettavaksi vuonna 2020 alkavalle toimilupakaudelle.

¹ Säännöksen 2 momentin mukaan ”Analogista radiotoimintaa, jossa toiminnan kesto on enintään kolme kuukautta, saa harjoittaa ilman ohjelmistotoimilupaa. Lisäksi vähäistä, rajatulla alueella harjoitettavaa radiotoimintaa, saa harjoittaa ilman ohjelmistotoimilupaa.”

Liikenne- ja viestintäministeriön tavoitteena on päästä tilanteeseen, jossa toimiluvat voidaan myöntää mahdollisimman neutraaleja jakomenetelmiä käyttäen, kevyitä lupaehtoja soveltaen sekä toimialan taloudellisen ja yleiskehityksen vahvasti huomioiden.

2.2 Radiotoiminnan nykytila Suomessa

Suomalainen radiotoiminta muodostuu Yleisradion tuottamasta julkisen palvelun valtakunnallisesta ja alueellisesta radiotarjonnasta sekä kaupallisesta valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta radiotarjonnasta. Radion asema Suomen mediamarkkinoilla on melko vahva ja radiota kuunnellaan keskimäärin kolme tuntia päivässä. Liikenne- ja viestintäministeriössä laaditun muistion mukaan kuuntelijoita on joka päivä lähes 3,7 miljoonaa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Yleisradion kuuntelijaosuus on ollut hieman yli 50 prosenttia ja kaupallisen radion osuus vähän alle 50 prosenttia. Alle 55-vuotiaiden kuuntelusta kaupallisen radion osuus on noin 75 %.

Kaupallisen radion taloudellinen tilanne on hyvä. Vuonna 2016 liikevaihto oli 61,2 miljoonaa euroa tulovirran muodostuessa mainosmyyntituloista. Paikallisradiotoimijoiden lukumäärä on viime vuosina kuitenkin laskenut ja ne ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kärsineet heikosta kannattavuudesta.

Radioalalla on Suomessa kaksi suurta toimijaa, yksi keskisuuri toimija ja lukuisia pieniä toimijoita.² Kaupallisten kanavien vahva asema Suomessa on vaikuttanut laadukkaan ja monipuolisen tarjonnan syntymiseen, mikä on tukenut radion elinvoimaisuuden ja houkuttelevuuden säilymistä. Niin sanottujen valtavirtakanavien lisäksi Suomessa on useita erikoiskanavia, joiden ohjelmisto vastaa suppeampien kohderyhmien tarpeisiin.

Radiosisältöjä jaetaan usean jakelukanavan kautta. Toimiala kilpailee sekä yleisöstä että rahoituksesta kaikilla eri jakelukanavilla. LVM:n muistion mukaan taloudellinen menestyminen edellyttää siirtymistä useita jakelukanavia käyttäväksi hybridiratkaisuksi, joka mahdollistaa useita palveluita ja rahoitusmalleja. Alan toimijoiden mielestä uudet jakeluratkaisut ovat tärkeitä radiotoimialan suhteellisen kilpailuaseman säilyttämiseksi.

² LVM:n muistion mukaan Bauer Median kanavat keräsivät vuonna 2016 yhteensä 22 prosenttia kuunteluminuuteista, Sanoma Media Finland Oy:n kanavat 18 prosenttia ja NRJ noin 10 prosenttia.

2.3 Radiotaajuuksien ja toimilupien huutokaupparamallia koskeva selvitys 10.2.2017

Konsulttiyritys NAG on selvittänyt ns. huutokaupparamallin käyttöönottoa LVM:n toimeksiannosta.³ NAG haastatteli selvitystä varten useita radioalan toimijoita ja vaikuttajia. Selvityksen johtopäätöksenä oli, että huutokaupparamallia ei suositella käytettäväksi Suomessa. Selvityksen mukaan huutokaupan tuotot jäisivät pieniksi ja loisivat turhaa byrokratiaa, minkä lisäksi huutokaupparamalli voisi johtaa voimakkaasti keskittyviin toimialan rakenteisiin, joissa kilpailu ja monipuolinen tarjonta jäisivät taka-alalle. Se voisi myös aiheuttaa taloudellisia ongelmia tai investointien vähentymistä. Radioalaa pidettiin ”kypsänä” ja hyvin toimivana, mutta alalla ei nähty merkittävää kasvupotentiaalia, jolla huutokaupparamenettelyä voitaisiin puoltaa (vrt. matkaviestinten taajuuksien jako).

Kansainvälisten kokemusten osalta Ruotsissa huutokaupparamenettely on johtanut duopolistiseen markkinaan, joka on osoittautunut heikosti kehittyväksi ja jäänyt arvoltaan ja merkitykseltään pieneksi. Tanskassa puolestaan yliarvioitiin radiomarkkinoiden potentiaali ja moni radioalan yritys ajautui konkurssiin liian korkeiden huutokauppahintojen myötä.

NAGin mielestä ”kauneuskilpailussa” voidaan kyseenalaistaa valintakriteerien määrittely, ja kriteerien tulkinta voidaan usein nähdä subjektiivisena. Yhtiön mukaan eurooppalaisessa kehityksessä elinkeinopoliittiset kriteerit ovat yleistyneet perinteisten kulttuuri-, viestintä- ja aluepoliittisten kriteerien sijaan. Selvityksessä ei ollut tarkempaa informaatiota siitä, mihin tämä väite perustuu tai miten elinkeinopoliittisia kriteereitä on käytännössä huomioitu.

NAGin mielestä Suomen kaupallinen radio voi hyvin ja on dynaaminen. Kun Yleisradio Oy:llä on julkisen palvelun velvoite ja sen toteuttamiseen osoitetut resurssit, ”ei mikään erityinen syy enää vaadi sisältöjen säätelyä toimilupien ehdoissa” eikä NAGin mielestä ole syytä määrittellä kauneuskilpailuissa ohjelmatoiminnan sisällöllisiä kriteerejä.

Selvityksen mukaan kaupallista radiota voidaan pitää tavallisena elinkeinona, johon tulee soveltaa normaaleja elinkeinopoliittisia hallintomenetelmiä. Toimilupien myöntämisperusteiden tulee edis-

³ NAG Oy:n mukaan ”Huutokaupparamenettelyllä tarkoitetaan toimiluvan myöntämistä korkeimman tarjouksen tekeväälle taholle, joka täyttää toimiluvan saamiselle asetetut ehdot.” Tässä viitattava selvitys on nimeltään Selvitys radiotaajuuksien ja toimilupien huutokaupparamallista (10.2.2017) ja sen on tehnyt NAG Liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta.

tää ”alan tervettä rakennetta (kykyä tuottaa laadukkaita palveluita), sekä alan kehitystä ja kilpailukykyä pitkällä aikavälillä”. Selvityksessä katsotaan, että tämä luo edellytykset sille, että ala kykenee tuottamaan haluttuja yhteiskunnallisia hyötyjä.

Selvityksen näkökulma ei ollut oikeudellinen vaan se oli radiotoiminnan tosiasiallisiin toimintaedellytyksiin keskittyvä. Selvityksessä ei esimerkiksi pohdittu radiotoiminnan perus- tai ihmisoikeuksiin kytkeytyvää merkitystä. Koska sananvapaus – johon sisältyy sekä oikeus levittää että vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä – on perus- ja ihmisoikeus, radiotoimintaa ei voida arvioida kapeasti pelkäämään ”tavallisenä elinkeinona” vaan sen sääntelyssä ja tosiasiallisessa toteuttamisessa on otettava huomioon mm. perustuslain 22 pykälässä säädetty valtion velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista.

3 Liikenne- ja viestintäministeriön visio

3.1 Tavoitteet

Kuten Liikenne- ja viestintäministeriön muistiossa ”Radiomarkkinoiden järjestäminen uuden toimilupakierroksen myötä” (11.10.2017) todetaan, voimassa olevat radion ohjelmistotoimiluvat päättyvät vuoden 2019 lopussa. Ministeriön mukaan on tarpeen arvioida toimilupien myöntämisperusteita ja tarvetta taajuuskokonaisuuksien uudelleenjärjestelyyn muuttuvassa toimintaympäristössä. Tavoitteena on toimilupien myöntämismallin ja taajuuskokonaisuuksien kehittäminen sellaiseksi, että parhaiten varmistetaan tietoyhteiskuntakaaren tavoitteet, mahdollisimman neutraali ja hallinnollisesti kevyt myöntämistapa, monipuolinen tarjonta sekä markkinalähtöisen rakenteen muodostumisen. Toimilupien myöntämisperusteiden osalta tavoitteena olisi siirtyä sisältöperusteisesta arvioinnista liiketoimintaperusteiseen arvioon. Tällöin toimilupia myönnettäessä ei vertailtaisi ensisijaisesti toimilupaa hakeneiden radiokanavien ohjelmasisältöjä keskenään, vaan arvioinnin painopiste siirtyisi toimijan edellytyksiin harjoittaa pitkäjänteistä ja kestäväää radiotoimintaa sekä kehittää toimintaansa radiomarkkinoiden ja mediaympäristön muuttuessa.

Muistion mukaan yhteen tulee sovittaa sekä jatkuvuuden ja investointi- ja kehittämishalukkuuden turvaaminen että uusien toimijoiden mahdollisuus päästä alalle. On pohdittava myös sitä, miten voittoa tavoittelemattomat ja/tai tietyt erityiskanavat tulisi huomioida toimilupia myönnettäessä. Ratkaisuna voisi olla esimerkiksi toimilupakierroksen järjestäminen siten, että erityiskanaville ja/tai

voittoa tavoittelemattomalle radiotoiminnalle varattaisiin joko etukäteen tai toimilupien myöntämisvaiheessa tietty määrä taajuuksia.

Ministeriö on pohtinut myös sitä, onko nykyinen radiotoimilupien jako valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin toimilupiin edelleen tarkoituksenmukainen, miten taajuuskokonaisuudet tulisi muodostaa ja kuinka eri alueet tulisi huomioida jaettaessa radiotoimilupia. Merkityksellistä on myös se, miten suuri kuulijapotentialiaali tarvitaan, jotta radioliiketoimintaa voisi harjoittaa kannattavasti. Toimilupajärjestelmässä tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös pienet ja resursseiltaan rajalliset toimijat, jotka voivat olla tärkeitä alueen identiteetin ja paikallisuutisoinnin kannalta.

Tavoitteena on, että uudet toimiluvat voitaisiin myöntää hyvissä ajoin ennen uuden toimilupakauden alkamista ja viimeistään vuoden 2019 alkupuolella.

Sidosryhmäkeskusteluissa radiotoimiala itse on ollut pääsääntöisesti tyytyväinen nykytilaan. Osa alan toimijoista katsoo, että toimiluvan sisältöehdoille ei ole entisenlaista tarvetta, koska viestintäpoliittiset tavoitteet sisällön monipuolisuudesta, erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamisesta ja sananvapauden edistämisestä toteutuvat Yleisradion radiokanavatarjonnan kautta. Osa toimijoista taas nimenomaan haluaa tarjota erityisryhmille kohdennettua sisältöä.

3.2 Ehdotukset

3.2.1 Ohjelmistoluvan kesto

Tietoyhteiskuntakaaren 37 §:n 1 momentin mukaan toimilupaviranomainen myöntää ohjelmistoluvat enintään 10 vuoden määräajaksi. LVM:n muistiossa katsotaan, että toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi ja markkinatilanteen vakauttamiseksi toimilupakauden pituuden tulisi olla lähellä maksimia, esimerkiksi kahdeksasta kymmeneen vuotta. Tämä on nähdäkseni myös sananvapausnäkökohdista käsin perusteltua, koska pitkäaikainen toimilupakausi motivoi panostamaan ohjelmiston kehittämiseen ja investointien suuntaamiseen kyseiseen toimintaan. Riittävän pitkä kausi mahdollistaa myös jonkinlaiset ohjelmalliset kokeilut ja taloudelliset epäonnistumiset, kun mahdollisen ”epäonnistumisen” jälkeen on vielä kautta jäljellä toiminnan normalisoimiseen.

Esitetty 8-10 vuoden ajanjakso ei toisaalta ole myöskään liian pitkä ottaen huomioon perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja sen, että myös uusilla toimijoilla pitää olla mahdollisuus

päästä alalle jollain aikataululla.⁴ Lupia vapautunee jonkin verran myös kesken toimilupakauden, mikä mahdollistanee uusien toimijoiden alalle tulon jossain määrin myös toimilupakauden kestäessä.

Taajuuskokonaisuuksien tarkoituksenmukaisen ja lain tavoitteet turvaavan suunnittelun sekä lupamenettelyn vaatiman hallinnollisen panostuksen vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että kesken toimilupakauden myönnettävät toimiluvat voivat olla lyhyempiä ja päättyä samaan aikaan kuin alun perin myönnettyt toimiluvat.

3.2.2 Taajuuskokonaisuudet

Viestintäviraston taajuussuunnitelmaan⁵ liittyvät ehdotukset olivat tätä arviota tehtäessä lausunnoilla 15.1.2018 saakka. Monipuolisten ja myös valtavirrasta poikkeavien sisältöjen tarjonnan turvaamiseksi pidän perusteltuna, että erityisradioille ja radioharrastajille varataan taajuuksia niiden toimintaedellytysten turvaamiseksi. Julkisen palvelun yleisradiotoiminta kun ei kuitenkaan kata kaikenlaisten erityisryhmien tarpeita. Lisäksi on sananvapauden näkökulmasta perusteltua, että erityisryhmiin kuuluvat henkilöt voivat vastaanottaa myös muiden toimijoiden kuin Yleisradion lähettämiä ohjelmia.

3.2.3 Toimilupien myöntämisperusteet niukkuustilanteissa

Ehdotus:

Myöntämisperusteena käytetty ohjelmasisältöjen vertailu ja siitä johdetut toimilupien sisältöehdot eivät ole tarkoituksenmukaisia kaikissa toimiluvissa. Hakijan edellytyksiä harjoittaa pitkäjänteistä radiotoimintaa voitaisiin käyttää uutena myöntämisperusteena vertailtaessa hakemuksia niukkuustilanteessa (erityiskanavia lukuun ottamatta). Toimilupiin ei tällöin lähtökohtaisesti kirjattaisi sisältöehtoja. Toisena vaihtoehtona olisi, että liiketoiminnallinen peruste olisi sisältöperusteiden rinnalla yksi luvan myöntämiseen vaikuttava kriteeri.

⁴ PL 18 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan ”[j]okaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.”

⁵ https://www.viestintavirasto.fi/attachments/Radio_2020_tajuuskokonaisuudet_ehdotus_221217.pdf, luettu 87.1.2018.

Edellytyksiä harjoittaa pitkäjänteistä radiotoimintaa voitaisiin arvioida tilanteesta riippuen esimerkiksi seuraavien tekijöiden avulla:

- kyky kehittää radiotoimintaa (esim. liiketoimintasuunnitelma, arvio kilpailutilanteesta, osaaminen/henkilöstösuunnitelma)
- aiempi radiotoiminta (kokemus ja näytöt radioliiketoiminnasta)
- radioliiketoiminnan osuus ja rooli yhtiön liiketoiminnassa
- vakavaraisuus
- investoinnit (nykyinen tekniikka ja tuotanto - valmis infrastruktuuri ja laitteisto tai selvitys siitä, että tarvittava infrastruktuuri tai laitteisto on käytettävissä toimiluvan saamisen jälkeen, uudet alustat ja liiketoiminnat)

Uusi liiketoimintaperuste (aiempi radiotoiminta, kyky kehittää radiotoimintaa radiomarkkinan kokonaisuus huomioiden) voitaisiin lisätä nykyisten sisältöperusteiden rinnalle niukkuustilanteissa tehtävään tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Valtakunnallisten toimilupien osalta liiketoimintaperusteiset vaatimukset voisivat olla suurempia kuin paikallisten tai alueellisten radioiden osalta, koska valtakunnallisten kanavien ohjelmasisältö on usein laajaa kuuntelijaryhmää palvelevia, eivätkä kanavat usein eroa sisältöperusteiden kannalta merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi paikallisradioiden osalta voitaisiin sen sijaan painottaa myös paikallista ohjelmatarjontaa ja -tuotantoa.

Tätä ehdotusta arvioidaan tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Puhelinkeskustelussa Laura Eiron kanssa 4.1.2018 täsmennettiin LVM:n visiota siten, että kyse voisi olla joko pelkästä liiketoimintaperusteisesta arvioista tai arviointitavasta, jossa liiketoimintaperusteiset argumentit olisivat uusi lisäkriteeri nykyisten kriteerien ohella.

4 Ohjelmistolupajärjestelmän merkitys ja tavoitteet

4.1 Lähtökohdat

Arvioinnin aluksi on syytä taustoittaa aihetta sananvapausnäkökohdilla, koska ne on otettava huomioon ohjelmistoluvan myöntämisperusteita (ja tietenkin myös koko lupajärjestelmän oikeutusta, josta nyt ei ole kyse) arvioitaessa. Perusoikeuden rajoittamisen tulee mm. tapahtua täsmällisen ja

tarkkarajaisen lainsäädännön nojalla, ja sen vuoksi ohjelmistolupien myöntämiskriteerienkin pitäisi olla mahdollisimman täsmälliset ja selkeät.

Radiotoiminnan harjoittamisessa on kysymys myös PL 18 §:ssä turvatusta elinkeinovapaudesta, joten myös siihen liittyvät näkökohdat on otettava huomioon. Tätä valtiosääntöoikeudellista arviointia tehdessäni olen käyttänyt apuna uudemman aineiston ohella myös minun, professori Tuomas Ojaseen ja oik. yo Inka Vairimaan vuonna 2012 LVM:lle laatimaa selvitystä ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuudesta.⁶

LVM:n vision lainmukaisuutta arvioitaessa uloimman raamin muodostavat perus- ja ihmisoikeusjärjestelmät. Ohjelmistolupien myöntämisperusteet eivät saa olla sellaisia, että ne tai niiden tulkinta loukkaisi perus- ja ihmisoikeutena turvattua sananvapautta tai elinkeinovapautta. Ohjelmistolupajärjestelmä sinällään sekä lakiin kirjoitetut luvan myöntämisen kriteerit on jo useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todettu perustuslainmukaisiksi sananvapauden rajoituksiksi. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksillä – vaikka ne on alun perin muotoiltu lainsäätämisvaihetta ajatellen – voi kuitenkin olla tulkinnallista merkitystä myös LVM:n asettaessa tarkempia lupaehto- ja kriteereitä.

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset on esitetty perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 ja ne ovat seuraavat:

1. *Lailla säätämisen vaatimus*: rajoituksen on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.
2. *Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*: rajoitus on muotoiltava eduskuntalain säännöksissä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.
3. *Hyväksyttävyyysvaatimus*: rajoituksen tulee olla hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kannalta tai muutoin painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.
4. *Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus*: tavallisella eduskuntalailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

⁶ Tuomas Ojanen – Päivi Tiilikka – Inka Vairimaa: ”Selvitys ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuudesta sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta” (18.4.2012); <https://www.lvm.fi/lvm-mahti-portlet/download?did=70409>, luettu 3.1.2018.

5. *Suhteellisuusvaatimus*: rajoituksen tulee olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtainen perusoikeuden suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

6. *Oikeusturvavaatimus*: perusoikeuden rajoitustilanteeseen liittyvät riittävät oikeusturvajärjestelyt.

7. *Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus*: rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet toki asettavat vain perusoikeussuojan vähimmäistason.⁷

Näistä ohjelmistoluvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa ongelmallisimmaksi nousee täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: vaikka asian luonteesta johtuen kovin täsmällisiä kriteereitä ei voida antaa, niin kriteerien asettamisessa tulee kuitenkin pyrkiä mahdollisimman tarkkaan määrittelyyn. Toisaalta jo lain sanamuodossa (TYK 36 § 5 ja TYK 1) on tyydytty melko yleisluonteisiin kriteereihin perustuslakivaliokunnan siihen puuttumatta.

4.2 Sananvapaus

4.2.1 Sananvapaus ja ohjelmistolupajärjestelmä

Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.⁸ Sananvapaus kattaa yhtä lailla oikeuden levittää tietoa kuin myös oikeuden vastaanottaa sitä.

⁷ PeVM 25/1994 s. 5.

⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993, s. 56.

Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena.⁹ Sananvapaus kattaa kuitenkin myös muunlaiset ilmaisusisällöt, kuten tieteen, taiteen, viihteen ja markkinoinnin. Sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti.¹⁰

Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia.¹¹

Sananvapautta voidaan rajoittaa helpommin, kun kyse ei ole sen ydinalueeseen kohdistuvasta rajoituksesta. Esimerkiksi mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.¹²

Perustuslain sananvapaussäännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen.¹³ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen sisältämän ennakkoesteiden kiellon kannalta.¹⁴ Toimilupajärjestelmä merkitsee rajoitusta myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/1998 televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 347/1998), s. 5.

¹⁰ Esimerkiksi HE 309/1993 s. 27-28 ja 57 sekä PeVL 52/2010 Hallituksen esityksestä kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi (HE 190/2010), s. 2.

¹¹ PeVL 40/2017 Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (HE 82/2017) s. 2, PeVL 26/2002, s. 2, HE 309/1993, s. 57.

¹² Esim. PeVL 54/2006 Hallituksen esityksestä laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 232/2006), s. 2 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot PeVL 19/2002, s. 3, PeVL 9/2004, s. 7 ja PeVL 37/2005, s. 4).

¹³ Ks. HE 309/1993, s. 57.

¹⁴ Ks. esim. PeVL 3/2010 s. 4 ja PeVL 18/2014, s. 2 ja niissä mainitut aikaisemmat lausunnot sekä PeVL 40/2017 s. 2.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä pidettiin toimilupajärjestelmän ylläpitämistä mahdollisena, jos sen tarpeellisuus voidaan perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävillä syillä.¹⁵ Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että taajuuksien niukkuus muodostaa sellaisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden¹⁶ että elinkeinovapauden¹⁷ näkökulmasta. Lupajärjestelmää on pidetty keinona turvata käytävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jakaminen televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja luoda siten edellytykset sananvapauden laajalle toteuttamiselle.¹⁸ Lisäksi toimilupapolitiikalla kokonaisuutena on katsottu edistettävän sananvapautta mm. pyrkimällä ohjelmistojen monipuolisuuteen ja yritystoiminnan keskittymisen estämiseen ohjelmatarjontaa koskevalla toimialalla.

Tuoreessa lausunnossaan 40/2017 perustuslakivaliokunta on kuvannut ohjelmistolupasäätelyä seuraavasti:

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lakiehdotuksessa säännellyn kaltaista toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännöksen sisältämän ennakkoesteiden kiellon kannalta (PeVL 18/2014 vp, s. 2/II ja siinä viitatus lausunnot). Toimilupajärjestelmää voidaan kuitenkin pitää keinona turvata sananvapauden mahdollisimman laaja käytännön toteutuminen, jossa lupasäätelyä saatetaan tarvita rajallisten radiotaajuuksien jakamiseksi tasapuolisesti eri yleisradiotoiminnan harjoittajien kesken (HE 309/1993 vp, s. 57–58). Toisaalta nimenomaan toimilupajärjestelmää ei ole valiokunnan mukaan syytä pitää perusoikeusjärjestelmän edellyttämänä keinona sananvapauden turvaamiseen (PeVL 19/1998 vp, s. 2/II–3/I). Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on sellainen tekninen rajoitusperuste,

¹⁵ HE 309/1993 s. 57–58.

¹⁶ Ks. PeVL 3/2010, PeVL PeVL 61/2002 s. 2/I, PeVL 8/2002 s. 2 ja PeVL 19/1998 s. 2-3.

¹⁷ PeVL 3/2010vp ja PeVL 19/1998vp.

¹⁸ PeVL 8/1961 (Hallituksen esitys radiolainiksi), PeVL 19/1998 (Hallituksen esitys 34/1998 televisio- ja radio-toimintaa koskeviksi lainsäädännöksi) s. 2–3, PeVL 8/2002 (Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta) s. 2 ja PeVL 61/2002 (Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta) s. 2. Ks. myös PeVL 2/1986 hallituksen esityksestä 108/1985 kaapelilähetystoimintaa koskeviksi lainsäädännöksi ja siihen liittyvistä lakialoitteista s. 2–3.

jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on ollut hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 3/2010 vp, s. 4, PeVL 61/2002 vp, s. 2/I, PeVL 8/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 19/1998 vp, s. 2–3). Valiokunnan käsityksen mukaan myös voimassa olevaa lupajärjestelmää voidaan edelleen perustella taajuuksien niukkuudella (ks. myös PeVL 18/2014 vp, s. 2/II–3/I). Valiokunta on samalla myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle (ks. PeVL 18/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta ei ole pitänyt tällaisen toimilupajärjestelmän tarkoitukseen kiinnittyviä järjestyksellisiä luvan myöntämisedellytyksiä perustuslain vastaisina (ks. esim. PeVL 2/1986 vp, s. 3). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viitannut siihen, että radiohallinnollisen epäjärjestyksen estäminen voi muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua sananvapauden radiotoiminnan alalla (ks. esim. Groppera Radio AG 28.3.1990).

Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa. EIS 10(1) artiklan nimenomainen määräys osoittaa, ettei sananvapausartikla estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.¹⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtiot voivat säännellä lupajärjestelmän avulla sitä tapaa, jolla yleisradiotoiminta erityisesti teknisten ominaisuuksiensa osalta järjestetään. Artiklan luvanvaraisuusmääräystä on tuomioistuimen mukaan kuitenkin tulkittava osana koko artiklan kokonaisuutta ja erityisesti suhteessa sen 2 kappaleen rajoitusperusteisiin. Tuomioistuin on pitänyt radiohallinnollisen epäjärjestyksen estämistä hyväksyttävänä perusteena rajoittaa sananvapautta.²⁰

¹⁹ EIS 10(1): ” 1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.”

²⁰ Ks. esim. *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH v. Itävalta* (21.9.2000) ja *Informationsverein Lentia ym. v. Itävalta* (24.11.1993).

4.2.2 Nykyisen ohjelmistolupajärjestelmän huonoja puolia

Liikenne- ja viestintäministeriön muistion mukaan radioala on pääosin tyytyväinen nykyiseen järjestelmään. Tarvetta suuriin muutoksiin ei ole esitetty toimilupasääntelyn, taajuuskokonaisuuksien tai toimiluvan myöntämisprosessien osalta. Moni toimija on kuitenkin toivonut toimilupien jatkamista, mitä käsittelen myöhemmin jaksossa ”Muita näkökohtia: toimilupakauden pituus”.

Nykyisessä ohjelmistolupajärjestelmässä on muutamia haasteita – etenkin ennustettavuuden (joka kytkeytyy perusoikeusrajoitusten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen) osalta. Hakijan kannalta voi näet olla täysin sattumanvaraista, minkälaista muuta ohjelmistoa muiden radioalan toimijoiden taholta on tarjottu ja kun lupaharkinta perustuu ohjelmistotarjonnan kokonaisuuteen ei tarjoajalla tarjouksentekohetkellä ole kovin hyviä mahdollisuuksia arvioida, minkälainen tarjous menestyisi tai mitkä ovat oman tarjouksen menestymisen mahdollisuudet. Monelle radioalan toimijalle olisi mahdollista suunnata ohjelmistotarjontaansa monellekin erilaiselle kohderyhmälle, jos tämän tietäisi olevan luvan saamisen edellytys, mutta tämänkaltaisen lupahakemuksen menestymisen maksimomiseksi tehtävä ohjelmistosuunnittelu on mahdotonta, jos muut hakevat lupia samaan aikaan eikä hakijalla ole tietoa kokonaisuudesta.

Nykyinen järjestelmä on taajuuksien niukkuustilanteissa luvan myöntäjän kannalta työläs edellyttäen monenlaista tarkkaa vertailua ohjelmistosisältöjen ja ohjelmistokokonaisuuden kesken. Liian tarkat ohjelmistojen rajaukset voivat heikentää koko alan toimintaedellytyksiä ja vaikeuttaa uusia ehkä yleisön kannalta toivottaviakin sisältö- tai formaattimuutoksia. Lisäksi johtuu siitä hakijan kannalta sattumanvaraisesta seikasta, onko taajuuksissa niukkuutta vai ei, että asetetaanko toimiluvan oheen sisältöä koskevia ehtoja vai ei. Toisaalta esimerkiksi paikallisuutta koskevat ehdot eivät ole olleet kovin ankarat, kun jo yksi tunti paikallisohjelmaa hyvään kuunteluaikaan on riittänyt paikallisuvaatimuksen toteuttamiseen.

Esimerkiksi valtioneuvoston päätöksessä ohjelmistotoimiluvista radiotoiminnan harjoittamiseksi 28.4.2016 (Dnro LVM/282/07/2016) on väljennetty ohjelmiston sisältöä koskevia toimilupaehdoja seuraavalla lausumalla: ”Muilta osin toimilupaehdoissa on yleistasoisesti todettu ohjelmasisällön keskeisin kriteeri tai kriteerit kuitenkin rajaamatta toimijan mahdollisuutta kehittää toimintaansa kysynnän mukaan. Tämä menettely mahdollistaa esimerkiksi radio- että televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien ehdottomasta sisältötulkinnasta luopumisen tietoyhteiskuntakaaren tavoitteiden

mukaisesti.” Tällaista joustavaa tulkintaa voidaan pitää tekninen kehitys ja ihmisten muuttuvat tarpeet huomioon ottaen perusteltuna ja sananvapautta parhaiten turvaavana.

4.3 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä.²¹ Valiokunta on kuitenkin katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Valiokunnan mukaan luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavilta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa merkitystä on mm. sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.²²

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että mitä enemmän säännökset luvan myöntämisestä on muotoiltu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaaviksi, sitä ongelmallisimpana ne lähtökohtaisesti näyttäytyvät elinkeinovapauden kannalta. Tästä syystä tarkoituksenmukaisuusharkinnalle lupapäätöksenteossa on esitettävä erittäin painavia perusteita, jotta tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa lupapäätöksentekoa voitaisiin pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Vastavasti perustuslain kannalta on huomattavasti ongelmattomampaa, jos säännökset luvan myöntämisestä on kirjoitettu oikeusharkinnan mukaisesti tavalla, joka ei jätä viranomaiselle minkäänlaista harkintavaltaa lupia myönnettäessä, so. oikeusharkintaisessa lupapäätöksenteossa viranomaisen on myönnettävä lupa, jos luvan antamisen edellytykset täyttyvät.

²¹ Esim. PeVL 4/2000, PeVL 35/1998 ja PeVL 15/1996.

²² Karapuu & Lavapuro 2011 s. 683. Ks. mm. PeVL 31/2006 s. 2 ja PeVL 32/2010 s. 7.

Viranomaisen sidotusta harkinnasta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden vaatimuksista ks. esim. PeVL 19/2002 s. 2, PeVL 66/2002 s. 2, PeVL 67/2002 s. 2, PeVL 16/2003 s. 2, PeVL 33/2005 s. 2 ja PeVL 8/2006 s. 3.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on usein arvioitu eri elinkeinojen harjoittamisen luvanvaraisuutta suhteessa perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen.²³ Valiokunnan mukaan on ollut mahdollista säätää jokin elinkeinotoiminta luvanvaraiseksi, jos sitä on voitu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta riittävän tärkeillä ja vahvoilla yhteiskunnallisilla intresseillä²⁴.

Ohjelmistolupien osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt radiotaajuuksien niukkuutta hyväksyttävänä syynä elinkeinovapauden rajoittamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tähän asti katsottu, että toimilupasääntely on muutoinkin täyttänyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.²⁵ Valiokunta on ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lupajärjestelmän avulla on voitu turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jakaminen televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.²⁶

Ohjelmistolupien myöntämisedellytyksiä/kriteereitä harkittaessa on siten kiinnitettävä huomiota

- kriteerien täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen
- sananvapauden laajaan toteutumiseen
- päätöksenteon/kriteerien ja niiden tulkinnan ennustettavuuteen
- lisäksi, kuten jaksossa ” Muita näkökohtia ” tarkemmin esitetään, on kiinnitettävä huomiota myönnettävän ohjelmistoluvan keston: tarpeeksi pitkä toimilupakausi antaa hyvät edellytykset taloudellisen toiminnan suunnittelemiseen, mutta liian pitkä tai ilman hakemusmenettelyä jatkettu toimilupakausi taas vaikeuttaa uusien yrittäjien alalle tuloa.

²³ Perustuslakivaliokunnan lausuntoja elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta käsitellään seuraavassa kappaleessa.

²⁴ ks. PeVL 35/1997, otsikon *Asealan elinkeinotoiminnan harjoittaminen* alla, PeVL 35/1998, s. 2, PeVL 61/2002 s. 3.

²⁵ PeVL 3/2010 s. 4, PeVL 61/2002 s. 3.

²⁶ PeVL 61/2002 s. 2 ja PeVL 8/2002 s. 2.

5 LVM:n vision arviointi

5.1 Arvioinnin reunaehdot

Konkreettiset arvioinnin reunaehdot tulevat tietoyhteiskuntakaaren 36 pykälän 5 momentista ja saman lain 1 §:stä. Ne ovat TYK 36 §:n 5 momentin mukaan seuraavat:

- 1) Sananvapauden edistäminen
- 2) Ohjelmistotoiminnan monipuolisuuden turvaaminen ja
- 3) Erityisryhmien tarpeiden turvaaminen

Tämän tulee tapahtua tavalla, joka parhaiten edistää TYK 1 §:ssä säädettyjä tavoitteita. Lisäksi lupahakemusta arvioitaessa on otettava huomioon toimilupa-alueella harjoitettava radiotoiminta kokonaisuudessaan.

TYK 1 §:ssä säädetään lain tavoitteiksi seuraavat, joista lähinnä 2-kohdalla on merkitystä ohjelmistolupakriteereitä arvioitaessa:

- 1) Edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa
- 2) Turvata radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö sekä edistää kilpailua ja varmistaa, että viestintäverkot ja -palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavaroja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia
- 3) Turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen.

Tietoyhteiskuntakaaren hallituksen esityksessä 221/2013 todetaan lupakriteerien osalta, että "[s]äännös vastaa televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §:n 1 momenttia (HE 34/1998 vp, PeVL 19/1998 vp) ja viestintämarkkinalain 9 §:n 3 momenttia (HE 112/2002 vp, HE 125/2003 vp). Edellä mainitut perusteet toimiluvan myöntämiselle ovat toimineet käytännössä, mahdollistaneet

viestintäpoliittisten tavoitteiden toteutumisen punninnan ja edistäneet suomalaisen radio-ohjelmistotarjonnan monipuolisuutta.”²⁷ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 19/1998 todetaan, että televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain hallituksen esityksessä (HE 34/1998) ei ollut juuriakaan käsitelty toimilupajärjestelmää sananvapauden toteuttamisen turvaamisen kannalta. Lausunnon mukaan järjestelmällä voi olla merkitystä viestinnän keskittymisen estämiseksi, mutta vaikutus voi olla päinvastainenkin siitä riippuen, millaista linjaa lupien myöntämisessä noudatetaan. Lausunnossa katsottiin, että viestinnän keskittymistä voitaisiin ”pyrkä estämään myös ehdotettua kevyemmällä toimilupajärjestelmällä, jos lain yleisin säännöksi esimerkiksi määritellään markkina- ja omistusosuusien rajoja.”²⁸ Lupajärjestelmän tuli myös turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVL 19/1998 mukaan toimilupajärjestelmän rakentuminen valtioneuvoston harkintavallan varaan oli luonnollista taajuuksien niukkuuden vuoksi. Valiokunnan mielestä ”[I]upaharkinnan tekeminen sidotuksi harkinnaksi tällaisen tilanteen vallitessa saattaisikin johtaa mielivaltaisiksi koettaviin seurauksiin ja esimerkiksi yleisön erityisryhmien tarpeiden syrjäytymiseen”. Valiokunta viittasi myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen ja siihen, että valtioneuvoston päätöksenteossa ”tulee pyrkiä sananvapauden edistämiseen ja ohjelmistojen monipuolisuuden lisäämiseen”. Viestinnän keskittymisen estämiseen viitattiin myös osana perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta. Valiokunnan mukaan ”toimilupapolitiikassa on myös pyrittävä siihen, että toimilupa myönnetään valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen yleisradiotoiminnan harjoittamiseen usealle toisistaan riippumattomalle hakijalle ja että toimilupapolitiikan avulla pyritään vaalimaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuutta ja ottamaan huomioon yleisön erityisryhmien tarpeita”.²⁹

Hallituksen esityksessä oli ehdotettu, että valtioneuvosto voisi antaa toimiluvan haltijan ohjelmatointaa rajoittavia määräyksiä sananvapauden edistämisen ja ohjelmistojen monipuolisuuden lisäämisen sekä ohjelmatoiminnan monipuolisuuden turvaamisen tarkoituksessa. Valiokunta piti kuitenkin ehdotusta perustuslainmukaisuuden kannalta ongelmallisena, koska perusoikeusrajoitusten

²⁷ HE 221/2013 s. 114.

²⁸ PeVL 19/1998 s. 3.

²⁹ PeVL 19/1998 s. 3.

tuli ”perustua riittävän tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lakiin niin, että rajoitusten olennainen sisältö ilmenee laista”. Valiokunnan mielestä näitä kohtia tuli täsmentää, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä 221/2013 katsottiin, että ohjelmatoimintaa koskevia ehtoja voitaisiin antaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa ”eli silloin kun se on ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta välttämätöntä ja asia on valtioneuvoston päätettävänä”.³⁰

Näin ollen arvioinnin tulisi lainsäädäntö ja esityöt huomioon ottaen olla sellainen, että se:

- Edistää laajaa ja monipuolista sananvapauden toteutumista
- Turvaa ohjelmistotoiminnan monipuolisuutta
- Turvaa erityisryhmien tarpeita
- Turvaa radiotaajuuksien tehokkaan ja häiriöttömän käytön
- Edistää kilpailua ja ehkäisee keskittymistä
- Jakaa käytettävissä olevat taajuudet tasapuolisesti
- Varmistaa viestintäverkkojen ja palveluiden hyvän ja edullisen toiminnan

Mitä tulee siihen NAGin huutokauppanenettelyä koskevassa selvityksessä 10.2.2017 esittämään, että ohjelmatoiminnassa ei ole syytä määritellä sisällöllisiä kriteereitä sen vuoksi, että Yleisradio Oy:llä on julkisen palvelun velvoite ja sen toteuttamiseen osoitetut resurssit, voidaan todeta, että käytännön tasolla on totta, että YLEllä on resurssit ja velvoite monipuolisten ohjelmistojen esittämiseen. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiseikkaa, että Tietoyhteiskuntakaaren 36 §:n 5 momentissa on asetettu ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja yleisön erityisryhmien tarpeet yhdeksi valtioneuvoston päätöksentekoon vaikuttavaksi kriteeriksi. Kysymys kuuluukin, olisiko mahdollista ajatella, että valtioneuvosto voisi sillä perusteella, että YLEllä on julkisen palvelun velvoite, sivuuttaa ohjelmistotoiminnan laadun kokonaan päätöksentekoonsa vaikuttavien perusteiden joukosta.

Koska ohjelmistotoiminnan monipuolisuus ja erityisryhmien tarpeet mainitaan lupaharkinnan kohdalla nimenomaisesti TYK 36 §:n 5 momentissa, vaikuttaa siltä, että näille tekijöille on annettava merkitystä myös lupahakemuksia arvioitaessa. Toki YLEn julkisen palvelun velvoite voidaan ottaa

³⁰ HE 221/2013 s. 114.

huomioon osana kokonaisuutta esimerkiksi harkittaessa, miten paljon monimuotoista ja erityisryhmiä palvelevaa ohjelmistoa yksityisiltä radiotoiminnan harjoittajilta voidaan edellyttää. Kokonaan tätä ohjelmiston monipuolisuuden ja erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kriteeriä ei voitane siivuttaa valtioneuvoston päätöksenteossa vain sillä perusteella, että YLEllä on julkisen palvelun velvollisuus. Ajatellen myös vastaanottajakuntaa on hyvä, että erityisryhmille tarjotaan ohjelmistoja tai muutoinkin erityisiä ohjelmistoja tuotetaan myös muiden kuin valtio-omisteisen yleisradioyhtiön taholta. Mitä useampi toimija, sitä erilaisempaa sisältöä todennäköisesti voidaan olettaa tuotettavan.³¹

5.2 Liiketoimintaperusteisuudesta harkintakriteerinä

Edellä on tarkasteltu lain ja perusoikeusjärjestelmän asettamia harkintakriteereitä sekä niitä tavoitteita, joihin taajuuksien niukkuuden vuoksi ylläpidettävällä ohjelmistolupajärjestelmällä pyritään. Radioalan yrityksen vakaa tai jopa vauras taloudellinen tilanne, pitkäaikainen toiminta alalla sekä hyvä liiketoimintasuunnitelma sinällään luovat hyvän pohjan monipuoliselle ohjelmistotarjonnalle. Pelkän liiketoimintapohjaisen arvioinnin vaarana lienee kuitenkin toiminnan keskittyminen harvoille vahvoille toimijoille, joita tällä hetkellä on kaksi, ja jotka keräävät jo nyt 40 % kaikista ja noin 80 prosenttia ohjelmistoluvanvaraisista ohjelmaminuuteista.³² Liiketoimintaperusteinen arviointi ei luultavasti johtaisi myöskään taajuuksien tasapuoliseen jakoon eri toimijoiden kesken eikä välttämättä ohjelmatoiminnan monipuolisuuteen tai moniarvoisuuteenkaan, koska erityisryhmiä varten tehtävien radio-ohjelmien tekeminen ei välttämättä ole ohjelmakohtaisesti taloudellisesti kannattavaa ja taloudellisten näkökohtien painottaminen voisi johtaa yleisöä kosiskelevan ja mainostajia

³¹ Useiden tarjoajien merkitystä lisää myös se, että YLE:n toiminta on etenkin poliitikkoja tai politiikkaa koskevien aiheiden osalta herättänyt kysymyksiä YLE:n journalismin riippumattomuudesta. Tämä on toki poikkeuksellista, mutta asia oli viimeksi suuren huomion kera esillä Julkisen sanan neuvoston annettua YLElle langettavat päätökset 6398/YLE/16 ja 6401/YLE/16 journalistisen päätösvallan luovuttamisesta pääministeri Sipilää koskevassa uutisoinnissa: ”Yleisradio kertoi pääministerin kytköksestä yritykseen, joka oli saanut tilauksen valtion tukemalta yritykseltä. Jutussa ei ollut virheitä tai erittäin kielteistä julkisuutta. Yle teki tästä huolimatta pääministerin yhteydenottojen jälkeen jutun muokkaamisessa ja sitä seuranneessa aiheen käsittelyssä useita poikkeuksellisia ratkaisuja, jotka myötäilivät pääministerin näkemyksiä. Näille ei ollut journalistisia perusteita. Äänestyspäätös 6–6, äänestyspäätöksen ollessa tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.” Ks. myös JSN:n saman tapahtumavyöhyden johdosta antama lausuma 6450/L17 sananvapauden rajoittamisesta.

³² Ks. LVM:n muistio s. 2. Tämä on 40 % kaikista kuunteluminuuteista YLE:n osuuden ollessa reilut 50 % ja kolmannen yksityisen toimijan osuuden noin 10 %.

sitä kautta houkuttelevan valtavirtaohjelmiston painottumiseen ja lisäämiseen. Jos usealla hakijalla on vahva tase ja hyvä maksuvalmius radiotoiminnan kustannuksista selviytymiseen, ei kuitenkaan ole takeita siitä, että parhaan taloudellisen tilanteen omaava yhtiö toteuttaisi sananvapauden tehtävää parhaiten. Usein lienee riittävää, että taloudellinen tilanne on tarpeeksi tai riittävän hyvä toiminnan harjoittamiseen. Tiedossani ei ole, korreloiko taloudellisen liikkumavaran lisääntyminen jossain määrin tai johonkin pisteeseen asti esimerkiksi ohjelmasisältöjen laadun ja monipuolisuuden kanssa. Jos yksinomaan liiketoimintaperusteiseen arviointiin siirtymistä harkittaisiin, tätä täytyisi selvittää. Arviointiperusteen täytyy näet olla sellainen, että se toteuttaa TYK 36 §:n 5 momentissa ja 1 §:ssä mainitut kriteerit.

Seuraavaksi tässä pohditaan sitä vaihtoehtoa, että erityisryhmille ja paikalliseen radiotoimintaan varattaisiin etukäteen tai lupaharkintaa tehtäessä täsmennettävä osuus/määrä ohjelmistoluista ja muu osa ohjelmistoluista myönnettäisiin liiketaloudellisilla perusteilla. Näin turvattaisiin tietynlainen monimuotoisuus varaamalla joku osa ohjelmistoluista erityisiin tarkoituksiin luvan edellytykset muutoin täyttävälle hakijoille. Tällöin ns. valtavirtaohjelmistoja lähettävät ohjelmistoluvat arvioitaisiin puhtaasti liiketaloudellisin perustein. Tällöin herää kuitenkin edellä pohditun lisäksi seuraavia kysymyksiä:

- Voidaanko liiketaloudellisia kriteerejä määritellä objektiivisemmin kuin nykyisiä kriteerejä? Todennäköisesti voidaan, koska numerot ja prosentit ovat helpommin arvioitavia kuin esimerkiksi ohjelmistotoiminnan monipuolisuus. Arviointiperusteita voisi ehkä löytyä myös hankintapäätösten arvioinneista. Toisaalta mistä tiedetään, millaiset taloudelliset luvut johtavat parhaaseen tai monipuolisimpaan radio-ohjelmasisältöön eli miten liiketaloudelliset kriteerit asetettaisiin? Korreloivatko liiketaloudelliset seikat sisällön kanssa? Lisäksi siihen, miltä liiketaloudelliset kriteerit näyttävät, voi varsinkin suurissa yrityksissä tai kun radiotoiminnan harjoittaja on osa suurta konsernia, olla mahdollista vaikuttaa tarkoitushakuisesti esimerkiksi juuri ennen toimiluvan hakemista toteutetuilla liiketaloudellisilla järjestelyillä. Siksi tällainen arviointitapa voi suosia suuria toimijoita, joilla on enemmän taloudellista liikkumavaraa ja mahdollisuuksia erilaisiin todellisiin tai ehkä jopa keinotekoisin järjestelyihin ennen toimiluvan hakemista.
- Miten iso painoarvo annetaan esimerkiksi liiketoimintasuunnitelmalle? Pienillä toimijoilla ei välttämättä ole resursseja (henkilökunnassa tai ostopalveluihin) hienon liiketoimintasuunnitelman tekemiseen, vaikka olisi osaamista omalla radiotoiminnan segmentillä. Isot

yritykset puolestaan osaavat tehdä ja pystyvät myös teettämään hienoja liiketoimintasuunnitelmia, vaikka radio-ohjelma-alan osaamista ei ehkä olisikaan. Tämä voisi johtaa radiotoiminnan tai ainakin valtavirtaohjelmistojen keskittymiseen suurille toimijoille. Suuret toimijat saattavat olla liiketoimintalähtöisempiä ja pienemmät sisältö- ja arvolähtöisempiä, mutta tämä on toki vain hypoteesi ja yleistys. Lisäksi liiketoimintasuunnitelma ei ole tae toteutuvasta toiminnasta, vaikka se voi indikoida ohjelmistotarjonnan laatua ja/tai monipuolisuutta.

- Miten vahvasti vakaa talous, radioliiketoiminnan osuus yrityksen toiminnassa ja liiketoimintasuunnitelma korreloivat ohjelmisisällön a) monipuolisuuteen b) laatuun?³³? Vakaa talous antaa taloudellista liikkumavaraa ja mahdollistaa pienet epäonnistumiset ilman toiminnan loppumisen riskiä. Toisaalta talous edellä meneminen voi tarkoittaa suuren suosion saavien valtavirtaohjelmistojen korostumista ohjelmisisällöissä ja johtaa pieniä kuulelijaryhmiä houkuttelevan ohjelmiston vähentymiseen. Tietysti voidaan ajatella, että kun tarpeeksi monelle myönnetään ohjelmistolupa taloudellisten kriteerien perusteella niin keskimäärin ohjelmistotarjonta monen toimijan tilanteessa johtaa myös monipuoliseen ohjelmisisältöön. Itselläni ei kuitenkaan ole tietoa tämän hypoteesin mahdollisesta paikkansapitävyydestä. Mahdollista lienee sekin, että tällaisessa tilanteessa usea toimija lähettäisi samankaltaista suurta yleisöä koskevaa ohjelmaa.
- Miten radioliiketoiminnan osuus ja rooli yhtiön liiketoiminnassa otettaisiin huomioon? Toiminnan keskittyminen yksinomaan radiotoimintaan voi olla sisällöntuotannon kannalta haitta, koska monikanavayritys, jolla on myös printti- ja /tai tv-tuotantoa voi usein edullisemmin yksikkökustannuksin tuottaa monenlaista sisältöä myös radioon. Omien uutisten ja omien reportaasien tekeminen on kallista, jolloin monikanavakonserni voi tuottaa sisältöä suhteessa halvemmin yksikkökustannuksin. Eri viestinten sisältöjä voidaan siis käyttää ristiin. Tämä voi entisestään johtaa toiminnan keskittymiseen suurille ja vahvoille toimijoille.

³³ Laatu on toki journalismissa vaikea käsite. Tässä ei tarkoiteta laadulla makuasioita tai sisältökysymyksiä vaan panostusta kiinnostavan sisällön pohtimiseen ja tuottamiseen, faktojen tarkistamiseen, vuorovaikutteisuutta, reaktiivisuutta, riippumattomuutta, Journalistin ohjeiden, piilomainontasääntöjen jne. noudattamista jne.

Ainakaan tähän astisilla tiedoilla en pidä varmana enkä ehkä todennäköisenäkään, että tämänhetkinen lainsäädäntö mahdollistaisi siirtymisen ohjelmistolupajärjestelmään, jossa valtavirtaohjelmien ohjelmistoluvat myönnettäisiin vain ministeriön muistiossa hahmotelluilla liiketoimintaperusteilla ja erityisryhmille varattaisiin tietty kiintiö. Tässä olisi vaarana ainakin valtavirtaohjelmistoja koskevan ohjelmatoiminnan keskittyminen suurille toimijoille ja ohjelmiston keskittyminen sellaiseen ohjelmistotoimintaan, joka on taloudellisesti mahdollisimman kannattavaa (jotta pärjättäisiin seuraavallakin lupakierroksella). Keskittymisen estäminen on kuitenkin ollut toimilupajärjestelmää käsittelevissä esitöissä keskeinen tavoite. Toki vakavarainen ja taloudellisesti menestyvä radioalan toimija yleensä omaa hyvät edellytykset myös laadukkaan ohjelmasisällön tuottamiselle, mutta liiketoimintaperusteinen arviointi kuitenkin lienee omiaan kannustamaan taloudellisia arvoja ylläpitävään ja kehittävään sisällöntuotantoon mahdollisesti monipuolisuuden ja moniarvoisuuden kustannuksella. Lainmukaiset sananvapauden laajan turvaamisen, moniarvoisen ja monipuolisen viestinnän turvaamisen ja taajuuksien tasapuolisen jakamisen kriteerit eivät nähdäkseni tule täysinmääräisesti huomioon otetuiksi pelkästään liiketoimintaperusteisessa arvioinnissa.

Pelkästään liiketoimintaperusteinen arviointi vaikuttaa arveluttavalta myös sen vuoksi, että radioliiketoiminnan harjoittamisessa on kysymys perus- ja ihmisoikeutena turvattun sananvapauden (ja elinkeinovapaudenkin) käyttämisestä. Se, että tällaisen perusoikeuden käyttäminen muiden kuin erityisryhmille suunnattujen ohjelmistojen osalta riippuisi yksinomaan liiketaloudellisesta menestyksestä ja visioista (liiketoimintasuunnitelma) voi olla myös yhdenvertaisuuden ja perusoikeusjärjestelmän tarkoitusten vastaista. Myös liiketaloudellisesti vaikkapa keskinkertaisilla toimijoilla voi olla tarjottavana mielenkiintoista ohjelmasisältöä, jota ihmiset haluaisivat vastaanottaa.

Ohjelmistolupajärjestelmän syy, tarkoitus ja tavoitteet huomioon ottaen lienee mahdollista ottaa liiketoimintaperusteisuus mukaan nykyisen ”kauneuskilpailun” yhdeksi arviointikriteeriksi. Tällä tavoin voitaisiin ehkä jopa nykyistä paremmin ottaa huomioon halu kehittää radioliiketoimintaa ja investoida siihen. Tämä liittyy myös tahtoon ja mahdollisuuksiin kehittää uusia ohjelmaformaatteja ja –jakelutapoja. LVM:n muistiossa mainittu paikallisen ohjelmatuotannon ja –tarjonnan painotus paikallisradioiden osalta puolestaan vaikuttaa sananvapauden ja siihen kuuluvan yleisön tiedonsaantioikeuden kannalta hyvältä.

Kriittisyys koskien liiketoimintaperustetta ainoana kriteerinä ei tarkoita sitä, että pitäisin nykyistä järjestelmää hyvänä. Kuten olemme Tuomas Ojasen ja Inka Vairimaan kanssa todenneet television ohjelmistolupajärjestelmän osalta vuonna 2012, ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden arviointi

on hyvin harkinnanvarainen käsite varsinkin tilanteessa, jossa joka tapauksessa on monipuolinen tarjonta, kun kanavia on monta.³⁴ Ohjelmatarjonnan monipuolisuuden turvaaminen on kriteeri, jonka perusteella lupaviranomaiselle jää varsin laaja harkintavalta sen suhteen, minkälaista ohjelmatarjontaa tuottavalle hakijalle lupa myönnetään. Lupahakemusten arviointi lupahakemusten ja ohjelmatarjonnan kokonaisuutta silmällä pitäen saattaa olla yksittäisen hakijan näkökulmasta arveluttavaa ja muista hakemuksista riippuvana myös sattumanvaraista.³⁵ Tällainen lupaprosessi ei ole hakijan kannalta mitenkään optimaalinen, kun hakijalla ei ole mahdollisuutta arvioida, minkälaisella ohjelmatoiminnan suuntautumisella se todennäköisimmin saisi ohjelmistoluvan. Kun ohjelmistolupaprosessi on eräänlainen sananvapauden rajoitus, sen osalta tulisi pyrkiä mahdollisimman täsmällisiin ja tarkkarajaisiin kriteereihin. Täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ei kuitenkaan voida tavoitella laissa säädettyjen kriteerien (sananvapauden edistäminen, ohjelmistotoiminnan monipuolisuuden turvaaminen ja erityisryhmien tarpeiden turvaaminen + TYK 1 §:n kriteerit, kuten radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö kilpailun edistäminen jne.) kustannuksella, joten laissa mainittujen kriteerien moninaisuus väistämättä johtaa viranomaisen laajaan harkintavaltaan.

Vaikka nykyistä järjestelmää voidaan sen suuresta ja hakijan kannalta jopa sattumanvaraisesta (ohjelmistojen kokonaisuus) harkinnanvarasta johtuen pitää osin epätyytyttävänä, sen sisältämät kriteerit kuitenkin ovat perusoikeusjärjestelmän ja sananvapauden (ml. oikeus vastaanottaa tietoa) turvaamisen kannalta relevantit. Ehkä on syytä sisältöjen sijaan painottaa tasapuolisuutta eri liiketoiminnanharjoittajien kesken, jos muut TYK:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Usean tarjoajan voitaneen olettaa kokonaisuutena tarjoavan myös monipuolista ohjelmistoa. Ohjelmiston monipuolisuuden arvioinnissa erilaiset sisältöön perustuvat arvioinnit ovat kriteereinä hankalia, koska eri musiikkilajeja, erilaisiin asioihin tai ilmiöihin kohdistuvia asiaohjelmia taikka erilaisia vapaa-ajan ohjelmia ei voida lähtökohtaisesti laittaa keskenään ”arvojärjestykseen” tilanteessa, joissa kaikkia tullaan jossain määrin tarjoamaan yleisölle. Tässä kokonaisuudessa liiketoiminnalliset kriteerit ja liiketoimintasuunnitelma voivat mielestäni olla myös yksi relevantti arviointikriteeri muiden ohella, kunhan tästä informoidaan hakijoita.

Harkinnanvaraisuuden lisäksi nykyisen järjestelmän haittapuolena on, että se on luvan myöntäjän kannalta melko työläs. Nykyisin voimassa olevilla lainmukaisilla kriteereillä lienee vaikea päästä lopputulokseltaan yhtä hyvään, mutta vähemmän työlääseen arviointi- ja päätöksentekoprosessiin.

³⁴ Televisiotoiminnan osalta ohjelmakanavia oli arviointihetkellä yli 50, ks. selvityksen sivu 49.

³⁵ Selvityksen s. 47.

Työmäärää voitaneen vähentää siten, että toimiluvat myönnetään lain sallimaksi maksimiajaksi tai ainakin lähelle maksimiajaksi. Näin lupahakemuksia ei tule niin usein käsiteltäväksi. Tämä myöskin turvaa toiminnan jatkuvuutta ja investointihalukkuutta radioliiketoiminnan harjoittajien keskuudessa.

6 Muita näkökohtia: toimilupakauden pituus

Tietoyhteiskuntakaarta koskevan hallituksen esityksen 221/2013 mukaan toimiluvat myönnettäisiin pääsääntöisesti aina 10 vuodeksi, kuten sähköisen median viestintäpoliittisessa ohjelmassa on linjattu. Lupa voitaisiin myöntää lyhyempiaikaisena esimerkiksi silloin, kun pyritään yhtenäistämään kaikkien televisiotoiminnan verkko- ja ohjelmistotoimilupien päättymisajankohta.³⁶

Liikenne- ja viestintäministeriön muistion mukaan moni radioalan toimija on tuki- ja sidosryhmäkeskusteluissa toivonut nykyisten toimilupien jatkamista odotettavissa olevan teknologisen murroksen sekä jatkuvuuden ja liiketoimintakehityksen turvaamiseksi.

Olemassa olevien ohjelmistolupien jatkaminen ilman uutta hakumenettelyä ei kuitenkaan liene mahdollista, kun kysymys on pitkästä toimilupakaudesta ja koska tällainen päätös rajoittaisi uusien alalle haluavien toimijoiden sananvapautta ja elinkeinovapautta.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan 3/2010 kantaa toimiluvanhaltijoiden ohjelmistolupien määräaikaiseen jatkamiseen. Perustuslakivaliokunta piti toimiluvan haltijoiden kannalta ohjelmistoluvan jatkamista valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana pitäen kuitenkin tärkeänä, että jatkoluvan myöntäminen perustuisi toimiluvan haltijoiden osalta yhtenäisiin perusteisiin. Mahdollisten uusien toimijoiden suhteen perustuslakivaliokunta totesi, että ohjelmistolupien jatkaminen merkitsi sitä, että ne eivät voineet hakea kyseisiä ohjelmistolupia toimilupakauden päättyessä. Valiokunnan mielestä asiantilan ongelmallisuutta vähensi kuitenkin ”olennaisesti se, että samanaikaisesti julistetaan haettavaksi useita uusia ohjelmistolupia samoin kuin järjestelyn kertaluonteisuus ja jatkolupakauden lyhytaikaisuus alan luonne huomioon ottaen”. Lisäksi oli valiokunnan mukaan ”otettava huomioon, ettei mahdollisilla uusilla toimijoilla voi olla perusteltuja odotuksia toimiluvan saamiseen

³⁶ HE 221/2013 s. 114.

nykyisten toimilupien voimassaolon päättymisen jälkeen.” Näistä syistä ohjelmistoluvan jatkamista koskeva sääntely ei vaikuttanut ehdotuksen säätämisyjärjestykseen.³⁷ Valiokunnan lausunnosta on kuitenkin luettavissa, että ohjelmistolupien jatkaminen säädetyllä tavalla ei kuitenkaan ollut aivan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, koska se merkitsi nykyisten toimiluvan haltijoiden ja mahdollisten uusien toimiluvan haltijoiden asettamista eriarvoiseen asemaan.

Espoossa, tammikuun 9. päivänä 2018

Päivi Korpisaari

Päivi Korpisaari

Viestintäoikeuden professori

Varatuomari

Espoo

³⁷ PeVL 3/2010 s. 4.