

HELSINGIN YLIOPISTO

HELSINGFORS UNIVERSITET

UNIVERSITY OF HELSINKI

**SELVITYS OHJELMISTOLUPAJÄRJESTELMÄN PERUS-
TUSLAINMUKAISUUDESTA SANANVAPAUDEN JA ELIN-
KEINOVAPAUDEN NÄKÖKULMASTA**

Tuomas Ojanen – Päivi Tiilikka – Inka Vairimaa



Helsingin yliopisto
Kansainvälisen talousoikeuden instituutti
KATTI

Esipuhe

Tämä selvitys on tehty Liikenne- ja viestintäministeriön ja Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin (KATTI) yhteistyön tuloksena Liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta. Selvityksessä tuli toimeksiannon mukaan kuvata ohjelmistolupajärjestelmän nykytilanne ja tarkastella sen perustuslainmukaisuutta myös ihmisoikeusnäkökulma huomioon ottaen.

Projektin johtamisesta vastasi KATTI:ssa työskentelevä viestintäoikeuden dosentti Päivi Tiilikka. Selvityksen laativat ja sen sisällöstä vastaavat Tiilikka ja professori Tuomas Ojanen Helsingin yliopistosta. Oikeustieteen ylioppilas Inka Vairimaa on ollut suureksi avuksi kerätyksään ja dokumentoidessaan pohjatietoja ja huolehtiessaan selvityksen ulkoasusta.

Selvitys, jonka tekemisen Liikenne- ja viestintäministeriö on rahoittanut, julkaistaan ohessa. Lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi, neuvotteleva virkamies Kaisa Laitinen ja neuvotteleva virkamies Jussi Mäkinen Liikenne- ja viestintäministeriöstä ovat auliisti vastanneet selvitystä tehdessämme heränneisiin kysymyksiimme, mistä esitämme heille lämpimät kiitoksemme.

Helsingissä, huhtikuun 18. päivänä 2012.

Päivi Tiilikka
Viestintäoikeuden dosentti
Tutkijatohtori
KATTI

SELVITYS OHJELMISTOLUPAJÄRJESTELMÄN PERUSTUSLAINMUKAISUUDESTA

1	Selvityksen lähtökohdat ja tarkoitus	5
2	Ohjelmistolupajärjestelmä.....	7
2.1	Ohjelmistolupa ja verkkolupa	7
2.2	Taajuuksien jakaminen.....	8
2.3	Digitalisointi ja taajuuksien käytön tehostuminen	9
2.4	Viestintämarkkinat Suomessa	14
2.5	Toimintaympäristön muutos	15
2.6	Kaapelitelevisiotoiminta.....	16
2.7	Ohjelmistolupajärjestelmää koskeva sääntely	17
2.7.1	Taustaa	17
2.7.2	Ohjelmistoluvan myöntämisedellytykset.....	18
2.7.3	Ohjelmiston sisältöä koskeva sääntely	21
2.8	Ohjelmistolupajärjestelmän uudistustarpeiden selvittäminen.....	22
3	Ohjelmistolupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen arviointi sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta	27
3.1	Arvioinnin lähtökohtia ja perusteita	27
3.1.1	Ohjelmistolupajärjestelmä sananvapauden kannalta	27
3.1.2	Ohjelmistolupajärjestelmä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan kannalta	28
3.1.3	Ohjelmistolupajärjestelmä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa	31
3.1.4	Elinkeinovapaus	33
3.1.5	Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	36
3.2	Ohjelmistolupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen arviointi	37
3.2.1	Arvioinnin lähtötilanne	37

3.2.2	Ohjelmistolupajärjestelmä sananvapauden, elinkeinovapauden ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta	39
4	Johtopäätökset.....	45

1 Selvityksen lähtökohdat ja tarkoitus

Televisio- ja radiotoiminnan harjoittaminen maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa on säädetty toimiluvanvaraiseksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) 7 §:ssä. Toimiluvan eli *ohjelmistoluvan* myöntää valtioneuvosto.¹ Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 7 b §:ssä (337/2010) säädetään Yleisradio Oy:n oikeudesta harjoittaa Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:ssä tarkoitettua julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Kaapelitelevisiotoiminnan harjoittamiseen ei tarvita toimilupaa, koska sen osalta kysymyksessä ei ole luvanvaraisuutta edellyttävä maanpäällisen joukkoviestintäverkon käyttäminen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen sisältämän ennakoesteiden kiellon kannalta.² Perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Toimilupajärjestelmä merkitsee rajoitusta myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä pidettiin kuitenkin toimilupajärjestelmän ylläpitämistä mahdollisena, jos sen tarpeellisuus voidaan perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävillä syillä.³ Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että taajuuksien niukkuus muodostaa sellaisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden⁴ että elinkeinovapauden⁵ näkökulmasta. Kun mahdollisuus ohjelmatoiminnan harjoittamiseen on taajuuksien niukkuudesta johtuen voitu taata vain harvoille televisiokanaville, lupajärjestelmää on pidetty keinona turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jakaminen televisio- ja radiotoiminnan harjoitta-

¹ Mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa on kuitenkin korkeintaan lyhytaikaista tai -kestoista sekä DVB-H tai vastaavalla standardilla lähetettävää ohjelmaa koskevia poikkeuksia, joiden osalta lupa haetaan Viestintävirastolta, jonka on myönnettävä toimilupa, jos toimintaan on osoitettavissa radiotaajuudet eikä ole perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan lainsäädännössä olevia televisio- ja radiotoimintaa koskevan lain säännöksiä.

² Ks. esim. PeVL 3/2010 vp ja siinä mainitut aikaisemmat lausunnot.

³ HE 309/1993 vp s. 57–58.

⁴ Ks. PeVL 3/2010 vp, PeVL PeVL 61/2002 vp s. 2/I, PeVL 8/2002 vp s. 2/II ja PeVL 19/1998 vp s. 2-3.

⁵ PeVL 3/2010vp ja PeVL 19/1998vp.

jille ja luoda siten edellytykset sananvapauden laajalle toteuttamiselle.⁶ Lisäksi toimilupapoliittikalla kokonaisuutena on katsottu edistettävän sananvapautta mm. pyrkimällä ohjelmistojen monipuolisuuteen ja yritystoiminnan keskittymisen estämiseen ohjelmatarjontaa koskevalla toimialalla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 3/2010 vp katsonut, että lupajärjestelmää voidaan edelleen perustella taajuuksien niukkuudella. Samalla valiokunta kuitenkin huomautti, että tarve nykyisen kaltaiselle järjestelmälle tulee tulevaisuudessa todennäköisesti olennaisesti vähenemään erityisesti kilpailevien jakeluteiden kehittymisen vuoksi. Valiokunnan mukaan myös ”lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan tällöin arvioimaan uudelleen (vrt. PeVL 8/2002 vp, s. 2–3, PeVL 19/1998 vp, s. 3/1).”

Tämän selvityksen tarkoituksena on toimeksiannon mukaisesti arvioida toimilupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita ottaen huomioon perustuslaissa turvattu sananvapaus ja elinkeinovapaus. Näkökulma on näin ollen pääosin *perusoikeus- ja ihmisoikeusjuridinen*, laajemmassa mielessä *valtiosääntöoikeudellinen*. Muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, kuten verkkolupaan liittyviä omaisuudensuojanäkökohtia, tai kilpailuoikeudellisia taikka viestintäpoliittisia kysymyksiä ei tarkastella tässä selvityksessä toimeksiannon ulkopuolelle jäävinä.

Selvityksen näkökulmasta juontuu muun muassa seuraavia kysymyksiä: Voidaanko toimilupajärjestelmää pitää enää sananvapauden ja elinkeinovapauden kannalta hyväksyttävänä, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena järjestelmänä, kun taajuuksien käyttö on tehostunut ja vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä toimivan maanpäällisen joukkoviestintäverkon rinnalle on kehittynyt kilpailevia jakeluteitä? Voidaanko toimilupajärjestelmälle tai muille sananvapautta ja elinkeinovapautta rajoittaville järjestelmille osoittaa muita kuin edellä mainittuja perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia syitä?

Selvityksen alussa luodaan katsaus voimassa olevaan ohjelmistolupajärjestelmään ja sen toimintaympäristön muutoksiin sekä tähän mennessä tehtyihin järjestelmän uudistamistar-

⁶ PeVL 8/1961 (Hallituksen esitys radiolaiksi), PeVL 19/1998 vp (Hallituksen esitys 34/1998 televisio- ja radio-toimintaa koskevaksi 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 vp kaapelilähetystoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyvistä lakialoitteista s. 2–3.

peita koskeviin arvioihin (luku 2). Tämän jälkeen esitetään ne valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja perusteet, joiden valossa nykyistä järjestelmää on arvioitava sananvapauden ja elinkeinovapauden kannalta. Sen jälkeen esitetään valtiosääntöoikeudellinen arvio nykyisestä ohjelmistolupajärjestelmästä sekä siihen liittyvistä uudistustarpeista perustuslain kannalta (luku 3). Selvityksen päättää yhteenveto keskeisistä johtopäätöksistä (luku 4).

2 Ohjelmistolupajärjestelmä

2.1 Ohjelmistolupa ja verkkolupa

Digitaalisessa lähetystoiminnassa, jossa on tällä hetkellä kysymys televisiotoiminnasta, toimilupa eli *ohjelmistolupa* antaa oikeuden lähettää tai pitää tarjolla ohjelmistoja. Ohjelmistolupa ei oikeuta toiminnan vaatimien radiotaajuuksien hallintaan tai käyttöön, vaan tätä tarkoitusta varten tarvitaan viestintämarkkina-laissa (393/2003) tarkoitettu ohjelmistoluvasta erillinen toimilupa eli *verkkolupa*. Verkkoluvan haltija voi tarjota verkkopalvelua digitaalisessa televisio- ja radioverkossa. Ohjelmistoluvan haltijalla taas on oikeus siirtää ohjelmistoja joko verkkoluvassa asetettujen ehtojen tai verkkoluvan haltijan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella verkkoluvan hallinnoimilla radiotaajuuksilla.⁷

Ohjelmistolupa ja verkkolupa erotettiin toisistaan viestintämarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa, joka tuli voimaan 1.7.2002.

Aikaisemman televisio- ja radiolain 7 §:n mukainen pääasiassa ohjelmatarjonnan sisällön arvioimiseen perustuva toimilupa oli luonteeltaan lähinnä ohjelmistolupa. Toimilupa sisälsi kuitenkin myös luvan rakentaa, ylläpitää ja käyttää vapaasti etenevillä radioaalloilla toimivaa televerkkoa. Vastaavasti ohjelmistolupaan sisältyvän verkkoluvan saaminen edellytti hakijalta tarjottavan ohjelman sisältöön liittyvien edellytysten täyttymistä. Verkkolupaa ei siten voitu myöntää sellaiselle teleyritykselle, joka ei ollut samalla ohjelmatoiminnan harjoittaja. Matkaviestintoimilupaan ei sisältynyt samanlaisia rajoituksia. Kun digitaalista televisio- ja radioverkkoa voitiin käyttää myös muiden telepalvelujen kuin televisio- ja radio-ohjelmien

⁷ Analogisessa lähetystoiminnassa (tällä hetkellä radiotoiminta) radiotoiminnan harjoittamiseen tarvittava toimilupa antaa oikeuden lähettää tai pitää tarjolla ohjelmistoja. Toimilupa on sidoksissa toiminnassa tarvittaviin radiotaajuuksiin, jotka on yksilöity toimiluvassa.

tarjontaan, ja vastaavasti muissakin kuin televisio- ja radioverkoissa voitiin siirtää digitaalisessa muodossa olevia televisio- ja radio-ohjelmia, ei ollut perusteltua erilaiseen verkkolupasääntelyyn matkapuhelinverkkojen ja digitaalisten televisio- ja radioverkkojen kesken. Yhtenäistämällä verkkotoimilupia koskeva sääntely verkot ja verkkopalveluja tarjoavat yritykset saatettiin tasa-arvoiseen asemaan.⁸

Ohjelmistolupaa säännellään televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa. Verkkolupaa puolestaan säännellään viestintämarkkinalaissa. Ohjelmistoluvan myöntämistä käsitellään jäljempänä tässä selvityksessä. Viestintämarkkinalain 9 §:n mukaan toimilupa (verkkolupa) on myönnettävä, jos hakijalla on riittävät taloudelliset voimavarat huolehtia verkkoyrityksen velvollisuuksista eikä lupaviranomaisella ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan viestintämarkkinalain, radiolain, sähköisen viestinnän tietosuojalain tai muun teletoimintaa koskevan lain säännöksiä. Jos toimilupa koskee verkkopalvelun tarjontaa viranomaisverkoissa, edellytetään lisäksi, että hakijalla on toiminnan erityisluonne huomioon ottaen tarvittava kyky ja ammattitaito. Jos toimilupaa ei voida radiotaajuuksien niukkuuden vuoksi myöntää kaikille hakijoille, se on myönnettävä niille hakijoille, joiden toiminta parhaiten edistää viestintämarkkinalain 1 §:ssä säädettyjä tavoitteita.

Verkkolupia ei ole voitu myöntää kaikille hakijoille. Esimerkiksi kun DNA:lle myönnettiin verkkolupa vuonna 2009, hakijoina olivat myös Digita, Anvia ja Telemast Nordic Oy. Verkkoluvan haltijoita olivat 17.2.2012 Digita, Anvia ja DNA Oy. Käytännössä verkkolupien hakemista on rajoittanut se, että lupien hyödyntämisen edellytyksenä olevien radiomastojen pystyttäminen on varsin kallis investointi. Myöskään taajuuskapasiteetin vuokraaminen ei ole toistaiseksi yleistynyt.

2.2 Taajuuksien jakaminen

Nykyistä toimilupajärjestelmää on edellä esitetysti perusteltu radiotaajuuksien niukkuudella. Valon nopeudella etenevät radiotaajuudet ovat rajallinen luonnonvara, joka ei kulu eikä vähene käytössä. Toisaalta niitä ei saada myöskään lisää. Taajuuksien rajallisuuden vuoksi niiden käyttöä on suunniteltava ja hallinnoitava. Saman taajuuden liiallinen käyttö saa aikaan sen, että langattomat laitteet häiritsisivät toistensa toimimista. Valtion perimän toimi-

⁸ HE 241/2001 vp s. 22–23.

lupamaksun tai muun vastaavan maksun periminen taajuuksien käyttämisestä perustuu ajatukseen siitä, että taajuuksia pidetään kunkin valtion hallitsemana luonnonvarana.⁹

Koska radioaallot eivät myöskään noudata valtakunnallisia rajoja, taajuuksien käyttöä on suunniteltava myös kansainvälisessä yhteistyössä.¹⁰ Yhdistyneiden Kansakuntien alaisen Maailman televiestintäliiton (ITU) radio-ohjesäännössä taajuuksien käyttö on ryhmitelty eri liikennelajien mukaan. Kansainvälinen ja kansallinen radiotaajuuksien sääntely kattaa 9 kHz:n ja 3 000 GHz:n välisen alueen. Televisiotoiminnan digitaalisesta käytöstä sopineessa vuonna 2006 pidetyssä ITUn alueellisessa radiokonferenssissa Suomelle osoitettiin seitsemän koko maan kattavaa verkkoa UHF-alueella ja kaksi VHF-alueella.¹¹

Suomessa televisiotoiminnan käytössä on nyt VHF-alueella taajuusalue 174–230 MHz ja UHF-alueella taajuusalue 470–790 MHz.¹² Taajuusalueella 174–230 MHz on valtakunnallisen televisiotoiminnan yhteiskäytössä kaksi kanavanippua. Lisäksi tällä taajuusalueella on yksi lähes valtakunnallinen kanavanippu. Taajuusalueella 470–790 MHz on valtakunnallisen ja alueellisen televisiotoiminnan yhteiskäytössä kuusi kanavanippua, joista yksi on ensisijaisesti varattu Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän hoitamista ja yhtiölle myönnetyn toimiluvan (SVT) mukaisen ohjelmiston välittämistä varten. Lisäksi taajuusalueella on yksi kanavanippu alueelliseen televisiotoimintaan. Tämä alue kattaa Etelä-Suomessa laajennetun pääkaupunkiseudun alueen. Alueelliseen televisiotoimintaan on vielä varattu Vaasan ja Seinäjoen seuduilla kummallakin yksi alueellinen kanavanippu.¹³

2.3 Digitalisointi ja taajuuksien käytön tehostuminen

Hallitus teki toukokuussa 1996 periaatepäätöksen digitaaliseen televisiotoimintaan siirtymisestä. Televisiolähetysten digitalisoinnin katsottiin takaavan katsojille paremman kuvan laadun ja palvelut sekä tehostavan niukkojen taajuusvarantojen käyttöä. Tällöin päätettiin, että

⁹ Viimeksi mainitusta HE 241/2001 s. 26.

¹⁰ Radioaalloista yleisesti FiCom: Rajallinen luonnonvara. radiotaajuudet, http://www.ficom.fi/tietoa/tietoa_4_1.html?Id=1159247060.html, luettu 15.2.2012

¹¹ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisematon muistio 12.2.2012.

¹² Valtioneuvoston asetus radiotaajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta 1169/2009.

¹³ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisematon muistio 12.2.2012.

suomalainen televisiotoiminta perustuu jatkossakin maanpäällisten televisioverkkojen käyttöön.¹⁴

Liikenne- ja viestintäministeriön muistion mukaan "Digitaalinen televisioverkko on televerkko, joka koostuu kolmesta toiminnallisesta osasta. Kanavanipun koostamisessa toimiluvanhaltijoiden televisiokanavat ja muu sisältö yhdistetään yhdeksi kanavanipuksi. Tämän jälkeen kanavanipuksi koostettu lähete siirretään siirtoverkkoa pitkin alueellisille lähetyskeskuksille. Lopuksi televisiolähetykset ja muu informaatio lähetetään radiolähettimillä ilmateitse yleisön vastaanotettavaksi."¹⁵

Digitaalisten televisioverkkojen rakentaminen alkoi vuonna 1999 ja syyskuun 2007 alussa kaksi lähetysverkkoa kattoi käytännössä koko väestön. Käytössä on yhteensä yhdeksän valtakunnallista kanavanippua, joista

- viisi on (A-C, E) ovat ns. perinteisen digitaalisen televisiotoiminnan kanavanippuja
- yksi (D) on DVB-T2-teknologialla toteutettu mobiililähetysiin soveltuva kanavanippu ja
- neljä (F ja VHF A-C) on uuden sukupolven DVB-T2-teknologialla teräväpiirto- ja tavallisen kuvatarkeyden lähetysiin soveltuva kanavanippua

Lisäksi käytössä ovat alueelliset kanavaniput pääkaupunkiseudulla (G) ja Vaasan alueella. Kanavanipuissa voidaan lähettää kuudesta yhdeksään kanavaa. Kaikissa DVB-T2-kanavanipuissa voidaan lähettää enemmän kanavia kuin perinteisen digitaalisen televisiotoiminnan kanavanipuissa. Uuden sukupolven nipuissa voidaan lähettää keskimäärin kuutta HD-kanavaa tai vaihtoehtoisesti kunkin HD-kanavan asemesta neljää tavallisen kuvanlaadun kanavaa. D-kanavanippu on erityisin parametrein optimoitu mobiilikäyttöön. Jos kanavat on optimoitu pienelle ruudulle, niitä mahtuu paljon, vaikkakin mobiilikanavanippu on sinällään samalla tekniikalla toteutettu kuin muutkin uuden sukupolven kanavaniput.¹⁶

Toimiluvanvarainen televisio- ja radiotoiminta edellyttää radiotaajuuksien käyttöä. Radio- ja televisiotoimintaan käytetyistä taajuusalueista säädetään radiotaajuuksista ja telelaitteista

¹⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisematon muistio 12.2.2012.

¹⁵ LVM:n julkaisematon, 21.11.2007 päivätty muistio.

¹⁶ LVM:stä 29.3.2012 saatu tieto.

annetun lain (1015/2001) nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella.¹⁷ Asetuksessa on säännökset televisio- ja radioverkkojen lukumäärästä, toimintaan käytettävistä taajuusalueista sekä eräistä teknisluonteisista seikoista. Asetuksen liitteenä on yksityiskohtainen listaus toimiluvanvaraiseen teletoitintaan varattujen taajuusalueiden käyttörajoituksista.

Taajuussuunnitelmassa päätetään, miten niukat taajuudet käytetään: käytetäänkö ne televisio- vai teletoitintaan, kuinka monta kanavanippua on käytettävissä televisio- ja radiotoimitukseen, ja osoitetaanko taajuuksia valtakunnalliseen vai paikalliseen televisio – ja radiotoimitukseen. Radiotoimituksen osalta päätetään muun muassa käytettävä tekniikka. Tältä osin kysymyksessä on varsin olennainen ja kansalaisten ja yritysten arkeen vaikuttava poliittinen harkinta ja tehdyt linjaukset ovat vaikutuksiltaan merkittäviä.¹⁸

Suomessa siirryttiin maanpäällisissä lähetyksissä kokonaan digitaaliseen televisio- ja radiotoimitukseen elokuussa 2007. Koska digitaalinen jakeluverkko käyttää taajuuksia olennaisesti tehokkaammin kuin analoginen jakeluverkko, televisio- ja radiotoimituksen käytössä olleita taajuuksia on voitu osoittaa myös muuhun kuin televisio- ja radiotoimitusta koskevaan käyttöön, vaikka myös ohjelmakanavien määrää on samanaikaisesti lisätty. Vuonna 2008 UHF-alueelta voitiin osoittaa langattomien laajakaistapalvelujen käyttöön taajuusalue 790–862 MHz eli niin sanottu taajuuslijäämä.¹⁹

Televisiotarjonta on lisääntynyt 2000-luvulla merkittävästi. Siirryttäessä vuonna 2001 digitaaliseen televisio- ja radiotoimitukseen, maanpäällisissä verkoissa oli saatavilla vain kaksi Yleisradion ja kanavaa (TV1 ja TV2) sekä kaksi kaupallista televisio- ja radiokanavaa (MTV3 ja Nelonen). Vuonna 2011 televisio- ja radiotoimituksen käytössä oli kymmenen kanavanippua, joissa välitettiin yli viittäkymmentä kanavaa.²⁰ Vuoden 2001 tilanne ilmenee alla olevasta kuvasta:

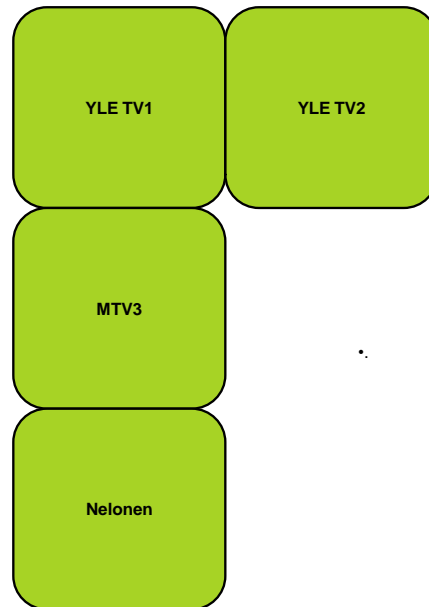
¹⁷ Valtioneuvoston asetus radiotaajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta 1169/2009 muutoksineen (423/2010, 894/2010 ja 1135/2011). Lisäksi Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella 1799/2009 säädetään radiotaajuuksien käyttösuunnitelmasta (muutoksien 670/2010, 948/2010, 433/2011 ja 1069/2011).

¹⁸ LVM:sta 29.3.2012 saatu tieto.

¹⁹ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisematon muistio 12.2.2012.

²⁰ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisematon muistio 12.2.2012.

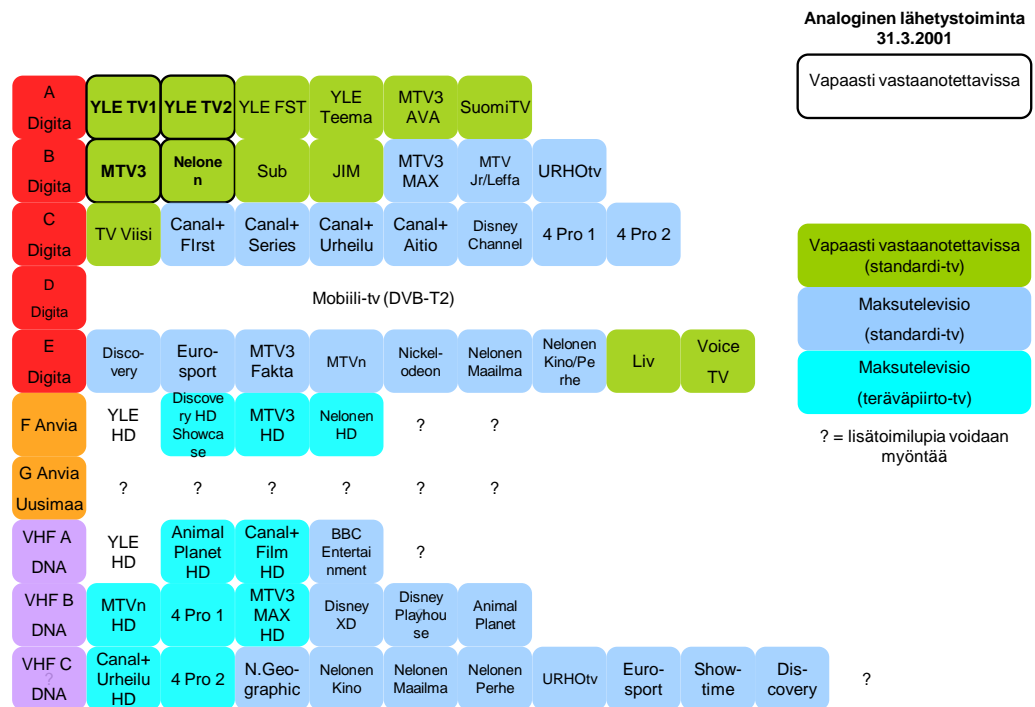
Analoginen lähetystoiminta 31.3.2001



Kuva 1: Analoginen lähetystoiminta 31.3.2001, lähde LVM

Alla on kuva tammikuussa 2012 vallinneesta televisioverkko- ja kanavatilanteesta:

Televisioverkot ja –kanavat, tammikuu 2012



6

Kuva 2: Televisioverkot ja -kanavat, tammikuu 2012, lähde LVM

Suomessa digitaaliset lähetykset toteutetaan eurooppalaisella DVB-standardilla (Digital Video Broadcasting -standardi). Televisiotoimintaan käytettäviä taajuuksia voidaan käyttää nykyistäkin tehokkaammin, kun käytössä olevat jakelustandardit kehittyvät. Yhteen digitaaliseen kanavanippuun mahtuu nykyisellä DVB-T-standardilla noin kuusi nykyistä vastaavalla laadulla (SD eli standarditelevisio) välitettävää televisiopalvelua (ohjelmakanavaa). Uudempi DVB-T2 –standardi mahdollistaa jopa seitsemän teräväpiirtokanavan (HD) tai 15 - 20 standarditelevisiokanavan välittämisen yhdessä kanavanipussa. Uudempi lähetystekniikka on 30 – 50 prosenttia tehokkaampi kuin nykyisin käytettävä DVB-T-lähetystekniikka.²¹ Kymmenessä kanavanipussa on tällä hetkellä tilaa lähetystekniikasta riippuen 50 – 100 ohjelmakanavalle.

²¹ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisematon muistio 12.2.2012.

2.4 Viestintämarkkinat Suomessa

Suomen viestintämarkkinat ovat melko pienet ja uusia toimijoita tulee harvoin markkinoille. Kilpailua on nähtävissä lähinnä matkapuhelinpalveluissa ja kiinteän verkon palveluissa. Merkittävin Suomen maanpäällisten televisio- ja radioverkkojen operaattori on Digita Oy, jolla on valtaosa verkkotoimiluvista. DNA Oy:llä on kaksi television antenniverkon teräväpiirtolähetyksen verkkotoimilupaa ja samoin Anvia Oyj:llä on kaksi verkkotoimilupaa. Suurin kaapeli-televisiotoimintaa Suomessa harjoittava yritys on Sanoma Oy -konserniin kuuluva Welho. Suurimpia maanpäällisen antenniverkon ohjelmistotoimijoita ovat Yleisradio Oy, MTV Media ja Sanoma Media Finland. Canal Digital Finland Oy ja Viasat Finland Oy lähettävät ohjelmia satelliittiverkon välityksellä.²²

Noin 90 prosenttia kotitalouksista oli televisiotalouksia vuoden 2011 puolessa välissä. Antenniverkon kautta lähetyksiä vastaanotti noin 51 prosenttia ja kaapeli-televisioverkon kautta noin 49 prosenttia televisiotalouksista. Noin viidellä prosentilla televisiotalouksista oli käytössä satelliittivastaanotto ja noin neljällä prosentilla IPTV, jota käytetään laajakaistayhteyden kautta. IPTV:n käyttö oli lähes kaksinkertaistunut puolen vuoden aikana.²³

Myönnetyssä ohjelmistoluissa mm. ohjelmapaikka ja ohjelmiston sisältö määritellään tarkasti. Ohjelmistolupa myönnetään tiettyyn kanavanippuun. Jos luvanhaltija haluaisi ohjelmaan lähetettävän toisessa kanavanipussa, sen olisi haettava lupaa uudelleen. Myöskään ohjelmiston sisällön aihepiiriä ei voi muuttaa, eli esimerkiksi urheilukanavalle myönnetyn toimiluvan haltija ei voi näyttää kanavalla muuta ohjelmistoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2010 laatiman tulevaisuuskatsauksen mukaan kotimainen sisältötuotanto riippuu hyvin paljon Suomeen sijoittuneiden toimijoiden ohjelmaostoista. Internet ja nopeiden laajakaistaverkkojen kehitys tarjoavat uusia jakeluteitä ja myös tämä vaikuttaa sisältötuotantoon. Tulevaisuuskatsauksen mukaan erityisesti kansainväliset sisällöntarjoajat kilpailevat perinteisen median kanssa ja ohjelmia ostetaan yhä

²² HE 238/2010 vp s. 3–5.

²³ Viestintävirasto 2011 s. 22–23.

enemmän ulkomailta. Lisäksi yleisön hajonta ja kanavakilpailu rajoittavat perinteisten televisioyhtiöiden mahdollisuuksia rahoittaa kotimaista sisällöntuotantoa.²⁴

Suomalaista televisiotarjontaa koskevan selvityksen mukaan kolme suurinta ohjelma-
luokkaa vuonna 2010 olivat asiaohjelmat (34 %), viihde (20 %) ja ulkomainen fiktio (19 %). Viihde- ja asiaohjelmien luokittelu oli kuitenkin käynyt yhä vaikeammaksi. Urheilun osuus tarjonnasta oli 11 prosenttia. Lastenohjelmien osuus oli laskenut neljään prosenttiin. Vuonna 2010 kahdentoista tutkitun kanavan yhteenlasketusta ohjelmistosta 39 prosenttia oli kotimaista tuotantoa. Selvityksen mukaan televisiotarjonta vuonna 2010 oli "kauttaaltaan erittäin keskittynyttä. Kehitys tähän suuntaan on ollut nopeaa ja johdonmukaista viimeisen neljän vuoden aikana".²⁵

Liikevaihdollisesti televisio on viestintäalan toiseksi suurin kokonaisuus edustaen runsasta neljänestä viestintäalan kokonaisliikevaihdosta. Liikevaihto koostuu pääosin televisiolupamaksuista, mainonnasta ja maksutelevisiosta. Televisioalan perinteisten toimijoiden haasteena on nykyisen rahoituspohjan ja tulovirtojen riittävyys tulevaisuudessa, jos nykytrendin mukainen muutos televisiokatselun fragmentoitumisessa, maksutelevision hitaassa kehityksessä, mainosmarkkinoiden muutoksessa, sisältöjakeluoikeuksien kankaudessa ja sisältöoikeuksien hintojen nousussa jatkuu. Vapaasti vastaanotettavat kanavat täyttävät suurimman osan suomalaisten kotitalouksien sisällönkulutustarpeesta ja tätä tarjontaa ympäröivä liiketoiminta on satureitunut. Näin ollen perinteisen televisio-toiminnan laskua korvaava liikevaihdon kasvu on löydettävä muualta.²⁶

2.5 Toimintaympäristön muutos

Vaikka käytettävissä olevien taajuuksien määrä ei ole lisääntynyt, taajuuksien käytön tehottominen on johtanut siihen, että taajuuskapasiteettia ei voida pitää yhtä niukkana kuin analogisen lähetystoiminnan valta-aikana. Vuoden 2001 neljän kanavan sijaan tarjolla on nyt yli 50 kanavaa ja tarjontaa on mahdollisuus jopa kaksinkertaistaa. Tämän vuoksi tulee harkittavaksi, onko nykyiselle ohjelmistolupajärjestelmälle ainakaan taajuuksien niukkuudesta johtuvaa perustetta.

Yksi merkittävä muutos on aikaisempaa fragmentoituneempi toimijakenttä. Aikaisemman muutaman toimijan ja kanavan sijaan tarjolla on useita kanavia. Kun kynnys sisällöntarjon-

²⁴ Pursiainen & Jalasto 2010 s. 21.

²⁵ Vähämaa, Härmälä & Matikainen 2011 s. 2, 6 ja 67. Selvityksen kohteena oli 12 valtakunnallista, maanpäällisessä digiverkossa vapaasti saatavilla olevaa kanavaa: TV1, TV2, FST5, Teema, MTV3, Subtv, Nelonen, JIM, Liv, Nelonen Sport, The Voice/TV Viisi ja SuomiTV.

²⁶ Snellman 2011 s. 33.

nan aloittamiselle on laskenut, markkinoille on tullut yhä enemmän erikokoisia kotimaisia ja ulkomaalaisia yrityksiä. Samalla myös tavat sisällön tarjoamiseen ja kuluttamiseen ovat monipuolistuneet.²⁷

Digitalisoinnin luoman sisältötarjonnan kasvun lisäksi televisiosisältöjen tarjonta on lisääntynyt myös internetin käyttämisen yleistymisen seurauksena. Internet lieneekin tulevaisuuden jakelusisältöjen jakelualusta. Perinteinen televisiotarjonta on kuitenkin tällä hetkellä sekä tulonmuodostuksen että sisältöjen tuotannon, jakelun ja tarjonnan suhteen hallitsevassa asemassa.²⁸

2.6 Kaapelitelevisiotoiminta

Kuten edellä on mainittu, kaapelitelevisiotoiminnan harjoittaminen ei ole toimiluvanvarais- ta, vaan sen harjoittamiseksi riittää ilmoitus Viestintävirastolle.

Viestintämarkkinalain 134:ssä säädetään verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavan teleyrityksen siirtovelvoitteesta. Pykälän mukaan teleyritys on velvollinen siirtämään mak- sutta:

- 1) Julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot maanpäällisessä joukkoviestintäverkos- sa harjoitettavan televisio- ja radiotoiminnan osalta, jos ne ovat vastaanotettavissa ver- kon sijaintikunnassa
- 2) Julkisen palvelun ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut
- 3) Vapaasti vastaanotettavat yleisen edun mukaiset valtakunnallisen ohjelmistoluvan no- jalla lähetettävät televisio-ohjelmistot, joihin tulee liittää ääni- ja tekstityspalvelu (ks. laki televisio- ja radiotoiminnasta 19 a §)
- 4) tiettyä 3 kohdassa tarkoitettuun ohjelmistoon sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston, ohjelmistoihin liittyvät mainokset sekä ohjelmistoi- hin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut.

²⁷ Snellman 2011 s. 34.

²⁸ Snellman 2011 s. 33–34. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi ns. netti-tv –palvelut ja IPTV-palvelut eli laaja- kaistaverkon välityksellä katsottavat TV-palvelut, joihin monesti kuuluu myös ilmainen PCTV, jolla voi katsoa tietokoneen kautta television peruskanavia (tästä Viestintävirasto 2011 s. 20-22, Kohtala & Mäkinen 2011 ja Argillander & Muikku 2011).

Edellä mainitut ohjelmistot niihin liittyvine palveluineen tulee tarjota käyttäjälle maksutta ja ne on tarjottava käyttäjälle muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa. Yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän (esim. asunto-osakeyhtiön) on huolehdittava, että ohjelmistot ja palvelut ovat käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

Siirtovelvoite koskee myös verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavaa teleyritystä, joka välittää ohjelmistoja muuten kuin perinteistä kaapelitelevisiotekniikkaa käyttäen. Tämä edellyttää kuitenkin, että ohjelmistoja voidaan vastaanottaa tavanomaisilla vastaanottolaitteilla. Kuitenkin, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen omassa käytössä sen omaa televisio- tai radiotoimintaa varten tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten, ei siirtovelvoitetta ole. Teleyrityksellä ei myöskään ole velvollisuutta siirtovelvoitteensa täyttämiseksi tehdä verkon välityskykyä lisääviä, olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia. Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys voi ottaa käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta.

2.7 Ohjelmistolupajärjestelmää koskeva sääntely

2.7.1 Taustaa

Radio- ja televisio -toiminnalla tarkoitetaan radio- tai tv-ohjelmien lähettämistä yleisölle, mikä voi tapahtua joko vapaasti eteneviä radioaaltoja tai kaapelia käyttäen. Vapaasti eteneviä radioaaltoja käytetään antenniverkossa (maanpäällisessä verkossa) ja satelliittilähetyksissä.²⁹ Suomessa televisio- ja radiotoiminnan harjoittaminen vapaasti eteneviä radioaaltoja käyttäen on aina edellyttänyt toimilupaa. Toimiluvan saamiseksi on tullut maksaa toimilupamaksua, jonka tuottamat varat on käytetty televisio- ja radiotoiminnan edistämiseen, eli käytännössä Yleisradio Oy:n tuottaman julkisen palvelun rahoittamiseen.³⁰

Radiotoiminnan luvanvaraisuudesta säädettiin jo vuonna 1927 annetussa laissa radiolaitteista (8/1927). Yleisradiotoiminta oli laajentunut suuresti vuodesta 1919 ja tarvitsi varoja. Lailla haluttiin säätää radiovastaanottolaitteiden käyttäjille velvoite suorittaa maksuja, jotka käytettäisiin yleisradiotoiminnan edistämiseksi.³¹ Alkuperäinen laki koski sähkölaitteen raken-

²⁹ Viestintävirasto: Tv- ja radiolähetimet.

³⁰ Paukku 2005 s. 130–131.

³¹ HE 25/1926 vp s.1.

tamista tai käyttämistä langatonta sähköttämistä, puhelemista tai kuuntelemista varten. Vuonna 1959 lakiin tehtiin lisäys (laki radiolaitteista annetun lain muuttamisesta 405/1959), jolla muutettiin laki koskemaan sähkölaitteen rakentamista tai käyttämistä myös näkemistä varten. Tosin valtioneuvosto oli jo vuodesta 1933 katsonut voivansa pitää televisiovastaanotinlaitetta radiolaitteista annetussa laissa tarkoitettuna laitteena, ilmeisesti katsomalla nähtävän osan kuultavaan osaan liittyvänä. Samaan käsitykseen perustui valtioneuvoston päätös televisiomaksusta. Maksun oikeudellisen perusteen selventämiseksi lakiin kuitenkin lisättiin nimenomaisesti, että se koskee myös näkemistä.³²

Vuonna 1998 televisio- ja radiotoimintalainsäädännön uudistuksen myötä kumottiin laki radiolaitteista ja säädettiin edelleen voimassaoleva laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998). Uudistuksen yhteydessä kaapelitelevisiotoiminta muuttui luvanvaraisesta ilmoituksenvaraiseksi toiminnaksi. Televisio- ja radiotoiminnan luvanvaraisuudesta säädettiin jo tuolloin lain 7 §:ssä. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 19/1998 todetaan, lakia koskevassa hallituksen esityksessä 334/1998 ei käsitelty toimilupajärjestelmää sananvapauden toteuttamisen kannalta. Muutoinkin esityksen valtiosääntöoikeudellinen, kuten esimerkiksi säätämisyjärjestystä koskeva, arviointi oli niukkaa.³³

2.7.2 Ohjelmistoluvan myöntämisedellytykset

Televisio- tai radiotoiminnan harjoittamiseen maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa vaaditaan televisio- ja radiolain 7 §:n mukainen toimilupa (*ohjelmistolupa*), joka antaa oikeuden lähettää tai pitää tarjolla ohjelmistoja. Toimiluvan julistaa haettavaksi ja myöntää valtioneuvosto.³⁴ Viestintämarkkinalain 2:n 7 kohdassa tarkoitetaan maanpäällisellä joukkoviestintäverkolla joukkoviestintäverkkoa, joka on toteutettu vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §:ssä säädetään ohjelmistoluvan myöntämisestä seuraavasti:

”Julistaessaan haettavaksi ja myöntäessään toimilupia toimilupaviranomaisen tulee asianomaisella alueella harjoitettava televisiotoiminta ja radiotoiminta kokonaisuudessaan

³² HE 76/1959 vp s. 1.

³³ PeVL 19/1998 ja HE 34/1998 vp.

³⁴ Poikkeuksena ovat lyhytkestoiset toimiluvat, joista enemmänpana.

huomioon ottaen pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus sekä yleisön erityisryhmien tarpeet.

Toimilupa voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle, yhteisölle tai säätiölle, joka on vakavarainen ja jolla on ilmeinen kyky säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan.”

Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 34/1998 vp) mukaan valtioneuvoston tulee ottaa toimilupaprosessissa huomioon olemassa oleva ohjelmistojen tarjonta ja toimilupien myöntämisen seurauksena syntyvä kokonaisuus. Harkinnassa tulee kiinnittää huomiota ohjelmistotarjonnan yleisiin linjoihin puuttumatta kuitenkaan yksityiskohtaisesti televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan oikeuteen päättää ohjelmistojensa sisällöstä. Lisäksi toimilupia myönnettäessä tulee kiinnittää huomiota myös siihen, ettei viestintä keskity tavalla, joka olisi omiaan vaarantamaan sananvapautta.

Arvioitaessa toimiluvanhakijan vakavaraisuutta olettamuksena on vakavaraisuus, jos asiakirjoista ei muuta ilmene. Taloudellisten voimavarojen riittävyttä arvioitaessa huomioon tulee ottaa myös toiminnan laatu ja laajuus siten, että hakijalla voidaan arvioida olevan riittävät taloudelliset voimavarat säännölliseen, toimiluvan mukaiseen toimintaan. Perustuslakivaliokunta on keskittymisen estämisen ja ohjelmatarjonnan monipuolisuuden osalta viitannut myös tuolloisen HM 16 a §:n 1 momentissa valtiolle säädettyyn velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.³⁵ Vastaava säännös on nykyään PL 22 §:ssä. Käytännössä toimilupamenettelyn osalta puhutaan ”kauneuskilpailusta”, jossa hakemuksia arvioidaan edellä kuvattujen näkökohtien perusteella.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 11 §:n mukaan toimilupaviranomaisella oikeus antaa toimilupiin liittyviä ohjelmatoimintaa koskevia, ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä. Toimilupaviranomaisella on oikeus antaa myös määräyksiä, jotka koskevat lähetysten alueellista kuuluvuutta tai näkyvyyttä, vuorokautista lähetysaikaa, lähetystekniikkaa tai siirtokapasiteettia. Toimilupaa voidaan muuttaa (11 a §) toimiluvan voimassaoloaikana toimiluvanhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella. Toimilupaa voidaan muuttaa muutoinkin, jos se on teknisestä kehityksestä tai luvanvaraisen toiminnan toimintaedellytyksissä tapahtuvasta olennaisesta muutok-

³⁵ PeVL 19/1998 vp s. 3.

sesta johtuvasta erityisestä syystä välttämätöntä. Toimilupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi (12 §).

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 a §:ssä säädetään hakemusmaksusta, jonka toimiluvan hakija on velvollinen suorittamaan toimilupahakemuksen yhteydessä valtiolle taikka Viestintävirastolle lupaa haettaessa Viestintävirastolta. Valtiolle maksettava hakemusmaksu on 1 000 euroa, Viestintävirastolle 100 euroa. Toimilupaviranomainen voi lain 12 §:n mukaan myöntää toimiluvan televisio- tai radiotoimintaan enintään kymmeneksi vuodeksi.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 7 a §:ssä säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan Yleisradio Oy saa harjoittaa julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa (laki Yleisradio Oy:stä 7 §). Yleisradio Oy voi harjoittaa myös muuta toimintaa kuin julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa (laki Yleisradio Oy:stä 8 §). Se on kuitenkin eriytettävä kirjanpidossa julkisen palvelun toiminnasta.

Televisiotoiminnan harjoittaminen kaapelitelevisioverkossa ei edellytä edellä kuvattua toimilupaa. Tällaisesta toiminnasta on kuitenkin tehtävä ilmoitus Viestintävirastolle (laki televisio- ja radiotoiminnasta 7b §). Ilmoituksen tulee sisältää mm. tiedot toiminnan harjoittajasta, toiminta-alueesta ja kuvaus lähetettävistä ohjelmistoista (15 §).

Toimilupajärjestelmän lähtökohtana on, että toimilupia ei saa siirtää. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 13 §:n mukaan toimilupa raukeaa, jos toimiluvan haltija siirtää sen toiselle. Määräysvalta toimilupaan nähden voi kuitenkin muuttua. Jos tosiasiallinen määräysvalta toimiluvan haltijaan nähden muuttuu tai jos toimiluvan haltijan tosiasiallinen määräysvalta toimiluvan mukaiseen toimintaan nähden muuttuu siten, että toimiluvan haltijaa ei voida enää pitää laissa tarkoitettuna televisio- tai radiotoiminnan harjoittajana, toimilupaviranomainen voi hyväksyä muutoksen tai peruuttaa toimiluvan. Toimilupaviranomainen voi hyväksyä tosiasiallisen määräysvallan muutoksen, jos on ilmeistä, että televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §:n mukaiset toimiluvan myöntämisedellytykset täyttyvät ja toiminta jatkuu toimiluvan ehtojen mukaisena. Muutoin toimilupa on peruutettava. Toimilupaviranomainen tekee ratkaisunsa määräysvallan muutostilanteessa kokonaisharkinnan perusteella. Toimilupaviranomainen päättää siten tapauskohtaisesti, voidaanko muutos hyväksyä

vai onko toimilupa syytä julistaa uudelleen haettavaksi. Määräysvallan muutoksia harkittaessa käytetään samoja perusteita kuin toimilupaa myönnettäessä.

Lain 14 §:n mukaan toimilupa raukeaa, jos säännöllistä toimiluvan mukaista toimintaa ei ole aloitettu viimeistään kuuden kuukauden kuluttua toimilupakauden alkamisesta tai jos säännöllinen lähetystoiminta on keskeytetty 30 vuorokautta pidemmäksi ajaksi. Toimiluvan mukaista toimintaa tulee harjoittaa kaikilla taajuuksilla tai alueilla, joihin toimilupa oikeuttaa. Raukeamisesta voidaan poiketa toimiluvan haltijan hakemuksesta, jos toimilupaviranomainen katsoo, että siihen on toiminnan edellytyksiin liittyvä erityisen painava syy. Poikkeuslupaa on haettava ennen kuin raukeamisen edellytykseksi säädetty aika on kulunut.

Viestintävirasto voi myöntää toimiluvan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 7 §:n mukaan digitaalisissa lähetysverkoissa harjoitettavaan televisio- tai radiotoimintaan, jos

- toiminnan kesto on enintään kolme kuukautta
- toiminnan viikoittainen kesto on enintään kahdeksan tuntia ja
- toimintaa harjoitetaan lähetysverkossa DVB-H- tai vastaavalla standardilla.³⁶

Viestintäviraston on myönnettävä toimilupa, jos ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan rikokan televisio- tai radiotoimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

2.7.3 Ohjelmiston sisältöä koskeva sääntely

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 3 luku käsittelee ohjelmiston sisältöä. Lain 16 ja 17 § asettavat myös kaupallisten toimijoiden ohjelmistoille sisällöllisiä edellytyksiä, eli vähimmäismäärät eurooppalaisten sekä riippumattomien tuottajien tuottamien ohjelmien esittämiselle. Televisiotoiminnan harjoittajan on lain 16 §:n mukaan varattava eurooppalaisille ohjelmille suurin osa vuosittaisesta lähetysajastaan. Riippumattomien tuottajien tuottamille ohjelmille televisiotoiminnan harjoittajan on 17 §:n mukaan varattava 15 prosenttia lähetysajastaan tai 15 prosenttia ohjelmistobudjetistaan. Lähetysaikaan ei eurooppalaisten eikä riippumattomien tuottajien ohjelmien vähimmäismääriä laskettaessa lueta uutisille, urheilutapahtumille, kilpailunomaisille viihdeohjelmille, mainoksille, teleostoslähetyksille ja tekstitelevisiolähetyksille varattua aikaa. Riippumattomien tuottajien osuuteen laskettavista

³⁶ Televisio- tai radiotoiminnan harjoittaja, jolla on valtioneuvoston myöntämä toimilupa digitaaliseen lähetystoimintaan, saa lähettää toimiluvan nojalla tarjoamansa ohjelmiston ilman erillistä toimilupaa myös DVB-H tai vastaavalla standardilla toteutetussa verkossa. Ohjelmisto on lähetettävä samanaikaisesti ja sisällöltään muuttamattomana toimiluvan mukaisella tai muulla alkuperäisellä lähetysalueella.

ohjelmista puolet tulee olla viimeisen viiden vuoden aikana tuotettuja. Lain 18 §:n mukaan vähimmäismäärät eurooppalaisten ja riippumattomien tuottajien ohjelmien esittämiseksi eivät koske televisiotoimintaa paikallisissa televisioverkoissa eivätkä sellaisia lähetyksiä, joita ei voida vastaanottaa missään Euroopan talousalueeseen kuuluvassa tai Euroopan neuvoston televisioyleissopimuksen sopimuspuolena olevassa valtiossa Suomen ulkopuolella. Lapsen kehitykselle haitallisten ohjelmien tarjoamisesta säädetään kuvaohjelmalaissa (710/2011).

Yleisradio Oy:n tarjoaman julkisen palvelun ohjelmiston sisällöstä säädetään tarkemmin kuin kaupallisten toimijoiden ohjelmistojen sisällöstä. Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti:

- "1) tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia;
- 2) tuottaa, luoda ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä;
- 3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia;
- 4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä;
- 5) tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille;
- 6) edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa;
- 7) välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa."

2.8 Ohjelmistolupajärjestelmän uudistustarpeiden selvittäminen

Tässä selvityksessä tarkastellaan vain ohjelmistolupajärjestelmän sopusointua sananvapauden ja elinkeinovapauden kanssa. Vaikka arvioinnin kohteena eivät siten ole muut ohjelmatoiminnan järjestämisessä sinällään merkitykselliset tekijät, valtiosääntöoikeudellisen tar-

kastelun taustaksi on kuitenkin aiheellista kuvata lyhyesti, minkäläisten arviointien kohteena ohjelmistolupajärjestelmä ja televisio-ohjelmatoiminta ovat viime vuosina olleet.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä arvioi vuonna 2004 toimilupamaksujärjestelmää julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa koskevassa raportissaan. Työryhmä katsoi toimilupajärjestelmän olevan hyvin suomalainen järjestelmä, jollaista ei ollut käytössä muissa EU-maissa. Työryhmän raportin aikaan veroluonteisia maksuja kyllä kerättiin muualakin, mutta niistä saatujen varojen käyttötarkoitus oli toinen. Toisaalta useassa maassa julkisen palvelun televisioyhtiöt saivat mainostuloja. Toimilupajärjestelmän kautta kertyneiden varojen ohjaamista audiovisuaalisen tuotannon kehittämiseen on perinteisesti pidetty myönteisenä. Kaupalliset toimijat ovat kuitenkin nähneet tämän myös kilpailijan toiminnan rahoittamisena.³⁷

Raportin mukaan EU:n kilpailupoliittisia ongelmia pohtivissa elimissä toimilupajärjestelmää on kuitenkin siinä tapauksessa, että julkisen palvelun rahoittamiseen halutaan käyttää mainosrahoitusta, pidetty parempana vaihtoehtona kuin julkisen palvelun yhtiön toimimista itse mainosmarkkinoilla. Työryhmä piti televisiomaksujärjestelmää parhaana tapana rahoittaa Yleisradio Oy:n toimintaa.³⁸

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2010 teettämässä tulevaisuuskatsauksessa pohdittiin koko toimilupajärjestelmästä luopumista. Katsauksen mukaan toimilupajärjestelmä on hallinnollisesti raskas. Siitä luopuminen vähentäisi hallinnollisia kustannuksia ja helpottaisi alalle pääsyä. Katsauksen mukaan ohjelmistolupajärjestelmälle ei ole samanlaisia perusteita kun aikaisemmin, koska maanpäällisten televisioverkkojen kapasiteetti on noin kymmenkertastunut kymmenen vuoden aikana ja tulee yhä kasvamaan tehokkaampien lähetys- ja pakkausstandardien myötä.³⁹

Vielä toimilupajärjestelmästä ei kuitenkaan ole luovuttu. Hallituksen esityksessä 87/2009 ehdotettiin tiettyjen ohjelmistolupien jatkamista vuoden 2016 loppuun. Jatkaminen edellytti lähetystekniikan kehitykseen tai taajuuksien tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvää painavaa syytä ja koski sellaisten ohjelmistolupien voimassaoloa, jotka antoivat oikeuden lähet-

³⁷ Niemelä, Kosonen & Suomi 2004 s. 52–53.

³⁸ Niemelä, Kosonen & Suomi 2004 s. 53.

³⁹ Pursiainen & Jalasto 2010 s. 21.

tää televisio-ohjelmistoja kanavanipuissa B tai C.⁴⁰ Ohjelmistolupien jatkamisen mahdollistava televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 12 a § oli voimassa vuoden 2010 loppuun ja valtioneuvosto jatkoi sen nojalla useita ohjelmistolupia.

Ohjelmistolupien jatkamista koskeva laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 12 a § oli perustuslakivaliokunnan mukaan silloisten toimiluvan haltijoiden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Valiokunta totesi, että säännöksen sanamuoto jätti toimilupaviranomaiselle jonkin verran harkintavaltaa: ”Toimilupaviranomainen voi lähetystekniikan kehitykseen tai taajuuksien tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvästä painavasta syystä jatkaa - - ohjelmistolupien voimassaoloa”. Valiokunnan mukaan jatkoluvan myöntämisen tuli perustua toimiluvan haltijoiden osalta yhtenäisiin perusteisiin. Mahdolliset uudet toimijat eivät voineet hakea näitä lupia, koska toimilupakausi päättyi. Haettavaksi julistettiin kuitenkin useita uusia ohjelmistolupia. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan ongelmallisuutta vähensi järjestelyn kertaluonteisuus ja jatkolupakauden lyhytaikaisuus.⁴¹

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan taajuuspolitiikassa otetaan huomioon suomalaisen kulttuurin ja viestintäpolitiikan tarpeet sekä tavoitellaan taajuuksien tehokasta käyttöä hyödyntäen aiempia kokemuksia. Lainsäädännöllä, taajuuspolitiikalla ja verkkotoimilupien ehdoilla varmistetaan sähköisen viestinnän sisällön monipuolisuus sekä laadun säilyminen korkeana. Hallitusohjelman mukaan hallitus laatii sähköisen median viestintäpoliittisen ohjelman.⁴²

Liikenne- ja viestintäministeriön toimilupajärjestelmän kokonaisuudistusta pohtivan alatyöryhmän työryhmäkuvauksessa sähköisen median viestintäpoliittisessa ohjelmassa arvioidaan kokonaisuutena televisio- ja radiotoimilupajärjestelmän mahdollisia kehittämistarpeita. Ohjelman valmistelu on alatyöryhmän mukaan tarkoitus aloittaa julkisen palvelun uudistamiseen eli lähinnä Yleisradion rahoitukseen liittyvien periaateratkaisujen jälkeen.⁴³ Valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen Yleisradio Oy:n julkisesta palvelusta 21.12.2011. Periaatepäätöksessä esitetään, että Yleisradio Oy:n rahoitus uudistetaan siten, että vuoden 2013

⁴⁰ HE 87/2009 vp s. 21.

⁴¹ PeVL 3/2010 vp s. 4.

⁴² Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 s. 50

⁴³ Liikenne- ja viestintäministeriö työryhmäkuvaus 31.10.2011 s. 1

alusta lähtien televisiomaksusta luovutaan ja rahoitus järjestetään keräämällä YLE-veroa. Lisäksi periaatepäätöksessä käsitellään julkisen palvelun määrittelyä sekä julkisen palvelun ohjausta ja valvontaa.⁴⁴

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä selvitti sidosryhmien näkemyksiä televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmästä vuonna 2008. Kyselyn kohteina oli nykyisiä toimiluvan haltijoita, potentiaalisia toimiluvan haltijoita, muita alalla toimivia yrityksiä, alan etujärjestöjä, Yleisradio Oy:n edustajia sekä alan tutkimus- ja oppilaitosten edustajia.⁴⁵ Näin ollen eri ryhmien vastaukset saattoivat poiketa merkittävästikin toisistaan.

Toimilupajärjestelmän koettiin ensinnäkin rajoittavan televisio- ja radiotoimintaa suhteessa muihin medioihin.⁴⁶ Radiotoiminnan toimiluvan haltijat olivat ainoa ryhmä, jonka vastaajista yli puolet katsoi nykyisen toimilupajärjestelmän edistävän sananvapautta. Sekä radio- että televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoista yli puolen mielestä toimilupajärjestelmä edisti ohjelmistojen monipuolisuutta.⁴⁷

Kaikki vastaajaryhmät olivat sitä mieltä, että se, millaiseen toimintaan toimilupia myönnetään, ja millaisin ehdoin, tulisi määritellä etukäteen nykyistä tarkemmin. Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat olivat ainoa vastaajaryhmä, jonka vastaajista yli puolet katsoi taajuuksien olevan tehokkaassa käytössä.⁴⁸ Väite, jonka mukaan toimilupa turvaa riittävän televisiotoiminnan lähetyskapasiteetin saatavuuden, jakoi näkemyksiä televisiotoimijoiden piirissä, sillä sekä samaa että eri mieltä olevia oli enemmän kuin muiden vastaajien joukossa.⁴⁹

Yhteenvedon todettiin, että toimilupajärjestelmä ja sen toimivuus jakoivat alan sidosryhmien mielipiteitä hyvin voimakkaasti. Toimilupajärjestelmää piti ajantasaisena vain reilu neljännes vastaajista. Harkinnanvaraisuuteen perustuva myöntämismenettely koettiin pääosin tarkoituksenmukaiseksi eikä siirtyminen kaupallisten menettelyiden suuntaan saanut juuriakaan kannatusta.⁵⁰

⁴⁴ ks. Valtioneuvoston periaatepäätös Yleisradio Oy:n julkisesta palvelusta 21.12.2011.

⁴⁵ Uusikylä, Karinen & Koskela 2008 s. 6.

⁴⁶ Emts. 13.

⁴⁷ Emts. 14.

⁴⁸ Emts. 25.

⁴⁹ Emts. 32.

⁵⁰ Emts. 44.

Kriittisiä huomioita esitettiin keskittymisen estämiseen liittyvien näkökulmien huomioimisesta, viestintäpoliittisten tavoitteiden selkeydestä sekä toimilupapolitiikan johdonmukaisuudesta ja ennustettavuudesta. Lupajärjestelmän ei myöskään katsottu edistävän uusien toimijoiden alalle tuleamista vaan alan katsottiin muodostuneen isojen toimijoiden hallitsemaksi.⁵¹

Argumentteina toimilupajärjestelmän puolesta tai sitä vastaan on käytetty esimerkiksi markkinamekanismien ensisijaisuutta ja markkinoiden itsesääätelyä, aluepolitiikkaa sekä kansallisen ohjelmatoiminnan turvaamisen tarvetta.⁵²

Nykyisen lupajärjestelmän säilyttämisen puolesta on esitetty seuraavia argumentteja:

1. Lupajärjestelmä edistää sananvapautta ja antaa toimilupaviranomaiselle mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuusharkintaan lupia myönnettäessä.
2. Lupajärjestelmä turvaa viestinnän sisältöjen monipuolisuuden ja huomioi vähemmistöryhmien oikeudet.
3. Järjestelmä estää viestinnän keskittymistä ja takaa kansallisen ohjelmatarjonnan.
4. Järjestelmä on välttämätön radiotaajuuksien niukkuuden hallinnan näkökulmasta.
5. Järjestelmä takaa viestintäpalveluiden kattavan alueellisen saavutettavuuden.⁵³

Nykyisen ohjelmistolupajärjestelmän kritiikki puolestaan koostuu paljolti edellisiä argumentteja kumoavista näkemyksistä:

1. Lupien myöntämiskriteerit ovat liian yleisiä eikä niiden perusteella voida objektiivisesti perustella tehtyjä valintoja. Toisaalta on esitetty myös, että toimilupien sisältöä koskevat ehdot ovat liian yksityiskohtaisia ja mekaanisia nopeasti muuttuvan kysynnän olosuhteissa.
2. Luvat tulisi myöntää pidemmäksi aikaa (etenkin radiopuolella), jotta viestintäyhtiöt voisivat harjoittaa omistajiensa näkökulmasta vastuullista investointi- ja ohjelmistopolitiikkaa.

⁵¹ Emts. 44.

⁵² Emts. 5.

⁵³ Uusikylä, Karinen & Koskela 2008 s. 5.

3. Toimilupien valvonta on samaan aikaan puutteellista strategisessa mielessä ja toisaalta liian yksityiskohtaista operatiivisessa mielessä (vrt. Viestintäviraston rooli regulaattorina).
4. Nykyinen toimilupajärjestelmä suosii liiaksi nykyisiä ”isoja pelureita” ja ennustettavien sisältöjen tuottamista ja näin ehkäisee viestinnän sisältöjen monipuolisuutta ja innovatiivisuutta.
5. Nykyinen kapasiteetti ei ole optimaalisessa käytössä. Kanavanippujen erilaiset peitot ovat sekavia etenkin koko maan peiton osalta.⁵⁴

Tämän selvityksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole arvioida toimilupajärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta, vaan tarkastelemme ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta muuttuneessa toimintaympäristössä, jossa taajuuksien käyttö on huomattavasti aikaisempaa tehokkaampaa.

3 Ohjelmistolupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen arviointi sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta

3.1 Arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

3.1.1 Ohjelmistolupajärjestelmä sananvapauden kannalta

Suomen perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä (ennakkoesteiden kielto). Perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapautta on perinteisesti pidetty ydinajatukseltaan ennen muuta poliittisena perusoikeutena, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on usein todennut.⁵⁵ Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin luetaan muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Esimerkiksi mainontaa

⁵⁴ Uusikylä, Karinen & Koskela 2008 s. 5.

⁵⁵ Ks. esim. PeVL 3/2010 vp.

on kuitenkin voitu rajoittaa lievemmin edellytyksin kuin sananvapauden käyttämistä sen ydinalueella.⁵⁶

Sananvapaus on ollut tyypillinen klassinen vapausoikeus, jonka ytimenä on ollut valtiovallan toimesta suoritettavan ennakkotarkastuksen kielto ja joka on tarjonnut suojaa lähinnä valtiovaltaa ja sen elimiä vastaan.⁵⁷ Nykyisen PL 12 §:n mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä *kenenkään* ennakolta estämättä, joten säännöksen voidaan tulkita asettavan valtiolle positiivisen velvoitteen turvata sananvapautta myös muiden tahojen kuin valtiovallan toimesta tapahtuvalta sananvapauden käyttämisen ennakkoliselta estämiseltä. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus on lausuttu myös perustuslain 22 §:ssä.

Ohjelmistolupajärjestelmän merkitsemä luvanvaraisuus on lähtökohtaisesti ongelmallinen perustuslain sananvapaussäännöksen sisältämän ennakoesteiden kiellon kanssa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 57–58) kuitenkin pidettiin toimilupajärjestelmän ylläpitämistä mahdollisena, jos sen tarpeellisuus voidaan perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Toimilupajärjestelmän katsottiin voivan toimia keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi. Lisäksi todettiin, että luvanvaraisuutta puoltaa myös tarve jakaa käytettävissä olevat radiotaajuudet tasapuolisesti.

3.1.2 Ohjelmistolupajärjestelmä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan kannalta

Sananvapautta turvaavan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10(1) artiklan mukaan jokaiselle kuuluva sananvapaus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Artiklassa lausutaan nimenomaisesti, että se ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi. Ihmisoikeussopimus takaa kuitenkin vain ns. mi-

⁵⁶ HE 309/1993 s. 56 ja KM 1992:3 s. 249 ja 252. Mainonnan rajoittamisesta esim. PeVL 3/1976, PeVL 4/1976, PeVL 2/1986, PeVL 23/2000 s. 6, PeVL 60/2001 s. 3–4, PeVL 19/2002 s. 2-3, PeVL 9/2004 s. 7, PeVL 37/2005 s. 4 ja PeVL 54/2006 s. 1. Yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittava mainonta nauttii kuitenkin kaupalliseen mainontaan verrattuna korotettua sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa. Ks. esim. PeVL 3/2010 vp ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Sveitsi* (28.6.2001 §§ 66, 70-71 ja 75).

⁵⁷ KM 1973:1 s. 113.

nimitason eikä ihmisoikeussopimusten määräyksillä voida perustella perusoikeussuojan huonontamista.

EIS 10(2) artiklassa säädetään sananvapauden rajoitusperusteista:

"2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi."

Lailla säätämiskaava edellyttää, että lailla on perusta valtiosisäisessä oikeudessa, normi on saatavilla ja sen tulkinta on riittävässä määrin ennustettava. Alan asiantuntijoiden edellytetään pystyvän tulkitsemaan suhteellisen monimutkaisia normeja. Rajoitussäännöksen täsmällisyysvaatimuksen täyttää, jos henkilö voi etukäteen – tarvittaessa oikeudellisten neuvojen ja oikeuskäytännön avulla – saada riittävän varmuuden hänen tekoonsa liittyvästä rangaistusseuraamuksen tai korvausvastuun *riskistä*.⁵⁸

Sananvapauden loukkaamista harkittaessa ratkaisevaksi on yleensä muodostunut rajoituksen välttämättömysharkinta. Sen EIT toteuttaa kolmen kriteerin valossa:

- perustuuko rajoitus pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen?
- onko rajoitus oikeassa suhteessa hyväksyttävään tavoitteeseen?
- ovatko kansallisen viranomaisen rajoitukselle esittämät syyt relevantteja ja riittäviä?⁵⁹

⁵⁸ Oikeuskäytännössä asiaa on tarkasteltu esim. ratkaisussa *Markt Intern Verlag GmbH ja Klaus Beerman* (20.10.1989 § 30), *Wingrove v. Yhdistynyt kuningaskunta* (25.11.1996 §§ 40 ja 42), *Worm v. Itävalta* (29.8.1997 § 38), *Ahmed ym. v. UK* (2.9.1998 §§ 46-48), *Societe Prisma Presse v. Ranska* (päätös, 1.7.2003), *Leyla Sahin v. Turkki* (10.11.2005 §§ 88-98), *Sciacca v. Italia* (11.1.2005 § 30), *Eerikäinen ym.* (10.2.2009 § 58), *Iltaalehti ym.* (6.4.2010 §§ 42-44), *Reinboth ym.* (25.1.2011 §§ 70-73) ja *Lahtonen* (17.1.2012 §§ 57-60).

⁵⁹ Ks. esim. liikekilpailua ja sananvapautta koskeva tapaus *markt intern Verlag GmbH ym. v. Saksa* 20.11.1989 § 30, kunnianloukkausta koskevat tapaukset *Perna v. Italia* (6.5.2003) §§ 39 ja 48 ja *Radio France v. Ranska* 30.3.2004 §§ 39-41 sekä yksityiselämän suojaa koskeva *Karhuvaara ja Iltaalehti v. Suomi* (16.11.2004 §§ 38-39 ja 54).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut kantaa televisiotoiminnan luvanvaraisuuteen muutaman kerran. Tapauksessa *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH v. Itävalta* (21.9.2000 § 25) EIT toisti jo tapauksessa *Informationsverein Lentia ym. v. Itävalta* (24.11.1993 § 32) esittämänsä kannan, että EIS 10 artiklan 1 kohdan 3. lauseen mukaan valtioilla on oikeus säännellä lupajärjestelmällä tapaa, jolla lähetyksiä toimeenpannaan. Sääntelyn kohteena voivat olla tekniset, mutta myös muut seikat, kuten lähetysaseman luonne ja päämäärät, sen potentiaalinen yleisö kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla, erityisen kohderyhmän oikeudet ja tarpeet. Huomioon voidaan ottaa myös kansainvälisistä asiakirjoista johtuvat velvollisuudet. Tällainen sääntely saattaa johtaa sananvapauden rajoittamiseen, jonka tarkoitus on oikeutettu toimilupasääntelyä koskevan EIS 10(1) artiklan 3. virkkeen nojalla, vaikka sääntelyllä ei olisi artiklan 2 kappaleessa todettua tarkoitusta. Sananvapauden rajoittamisen yhteensopivuutta EIS:n kanssa tulee kuitenkin tarkastella 10(2) artiklan *muiden* vaatimusten valossa, mikä tarkoittaa laillasäätämisen- ja välttämättömyysvaatimusten toteutumisen arvioimista.

Arvioidessaan puuttumisen välttämättömyyttä EIT totesi (§ 34), että sananvapauden rajoittamista tuli tämänkaltaisissa tapauksissa arvioida tiukasti. Puuttumisen välttämättömyys tuli siten perustella vakuuttavasti. Ratkaistavana olleessa tapauksessa EIT katsoi (§ 35), että sen ajanjakson osalta, jolloin televisiokanavien perustamista ja ohjelmien lähettämistä ei säännelty oikeudellisesti muiden televisioyhtiöiden kuin Itävallan radio- ja televisioyhtiön (*Österreichischer Rundfunk, ORF*) osalta, kysymyksessä oli sananvapauden loukkaus. Muilta osin EIT totesi ensinnäkin (§§ 38-39), että viime vuosikymmeninä tapahtuneen teknisen kehityksen vuoksi niin pitkälle menevää rajoitusta kuin kansallista lähetysmonopolia ei enää voitu perustella saatavilla olleiden taajuuksien ja kanavien määrällä. Siltä osin kuin tarkemman sääntelyn voimaantultua lupa maalähetyksiin oli edelleen ollut oikeus vain Itävallan radio- ja televisioyhtiöllä EIT totesi (§§ 38-39) ensinnäkin, että kaapelilähetykset olivat sallittuja myös yksityisille toimijoille ja että tämä oli lievempi ratkaisu kuin täydellinen televisiolähetystoimintaa koskeva monopoli. Lähes kaikilla kysymyksessä olevalla alueella asuvilla kotitalouksilla oli mahdollisuus liittyä kaapeliverkkoon. Kaapeliverkkoa voitiin siten pitää hyvänä vaihtoehtona maalähetyksille. Näin ollen maalähetystoiminnan estymistä ei voitu pitää lähetystoiminnan päämääriin nähden suhteettomana sananvapauden rajoituksena. Tapauksessa ratkaisevaa oli korvaavan lähetystoiminnan mahdollisuus. Lisäksi tulee huomata, että ratkai-

su perustui valittajan vuonna 1993 tekemän lupahakemuksen hylkäämiseen ja että taajuuksien käyttäminen on tehostunut huomattavasti kyseisen ajankohdan jälkeen.

Tapauksessa *Meltex Ltd ym. v. Armenia* (17.6.2008 §§ 81-84) EIT totesi sananvapausloukkauksen, kun televisiolupia koskevassa laissa ei määrätty, että lupapäätös on perusteltava eikä valittajayhtiön hylättyjä televisiolupahakemuksia ollut perusteltu lainkaan. Tämän menettelyn seurauksena valittajayhtiö ja yleisö eivät voineet arvioida, minkälaisiin perusteisiin lupatoimikunta oli käyttänyt harkintavaltaansa. EIT viittasi myös siihen, että Euroopan neuvoston ministerikomitea oli ohjeissaan edellyttänyt lupamenettelyä koskevien säännösten avointa ja läpinäkyvää soveltamista sekä päätösten asianmukaista perustelemista. Kun loukkaus todettiin jo tällä perusteella, EIT ei ottanut kantaa siihen, oliko sananvapauden rajoittaminen muutoin tapahtunut hyväksyttävän päämäärän turvaamiseksi ja oliko se oikeassa suhteessa rajoituksella tavoiteltuihin päämääriin.

3.1.3 Ohjelmistolupajärjestelmä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeisessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä taajuuksien niukkuutta on vakiintuneesti pidetty sellaisena radioteknisenä rajoitusperusteena, jonka huomioon ottamiseksi on hyväksyttävää ylläpitää lupajärjestelmää. Valiokunta onkin toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on vapaasti eteneviä radioaaltoja hyväksi käyttävässä viestinnässä edelleenkin sellainen radiotekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden (PeVL 61/2002 vp s. 2/I, PeVL 8/2002 vp s. 2/II, PeVL 19/1998 vp s. 2-3) että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 61/2002 vp s. 3/I). Valiokunnan mukaan lupajärjestelmän ”avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle” (ks. esim. PeVL 8/2002 vp).

Jo 1990-luvun lopulla valiokunta kuitenkin huomautti ensimmäisen kerran, että ”jos käsitys radiotaajuuksien niukkuudesta muuttuu teknisen kehityksen myötä, lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan arvioimaan uudelleen (PeVL 19/1998 vp s. 3/I)”. Tämän vuoksi oli valiokunnan mielestä tärkeää, että viestintämarkkina-

lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä arvioidaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja (ks. esim. PeVL 8/2002vp).⁶⁰

Näistä varauksista huolimatta valiokunta katsoi vielä niinkin äskettäin kuin vuoden 2010 valtiopäivillä (PeVL 3/2010 vp), että ”lupajärjestelmää voidaan edelleen perustella taajuuksien niukkuudella”. Samalla valiokunta kuitenkin jälleen huomautti, että ”tarve nykyisen kaltaiselle järjestelmälle tulee tulevaisuudessa todennäköisesti olennaisesti vähenemään erityisesti kilpailevien jakeluteiden kehittymisen vuoksi. Myös lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan tällöin arvioimaan uudelleen (vrt. PeVL 8/2002 vp s. 2-3, PeVL 19/1998 vp s. 3/1)”.⁶¹

Lausunnon merkitystä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että siinä oli kysymys nykyisten toimiluvan haltijoiden ohjelmistolupien jatkamisesta määräaikaisesti. Perustuslakivaliokunta piti nykyisten toimiluvan haltijoiden kannalta ohjelmistoluvan jatkamista valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana pitäen kuitenkin tärkeänä, että jatkoluvan myöntäminen perustuu toimiluvan haltijoiden osalta yhtenäisiin perusteisiin. Mahdollisten uusien toimijoiden suhteen perustuslakivaliokunta taas totesi, että ohjelmistolupien jatkaminen merkitsi sitä, että ne eivät voineet hakea kyseisiä ohjelmistolupia toimilupakauden päätyessä. 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 nykyisten toimilupien voimassaolon päättymisen jälkeen.” Näistä syistä ohjelmistoluvan jatkamista koskeva sääntely ei vaikuttanut ehdotuksen *säätämisyjärjestykseen*.⁶² 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.

⁶⁰ Kirjallisuudessa on katsottu, ettei radio- ja televisiotoiminnan luvanvaraisuutta varauksettomasti voida pitää sananvapaussäännöksessä olevan ennakoesteiden kiellon mukaisena sananvapauden rajoittamisena. Ks. esim. Manninen 2011 s. 470 ja Paukku 2005 s. 135.

⁶¹ PeVL 3/2010 vp s. 4.

⁶² PeVL 3/2010 s. 4.

3.1.4 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 4/2000 vp, PeVL 35/1998 vp ja PeVL 15/1996) pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä. Valiokunta on kuitenkin katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Valiokunnan mukaan luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta 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.⁶³ Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että mitä enemmän säännökset luvan myöntämisestä on muotoiltu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaviksi, 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. Vastaavasti 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.

Ensimmäisessä perusoikeusuudistuksen jälkeisessä elinkeinovapautta koskevassa lausunnossaan PeVL 15/1996 vp (HE 81/1996; ampuma-aselainsäädäntö) perustuslakivaliokunta totesi, että "Vaatimus luvanvaraisuuden säätämisestä lain tasolla tarkoittaa sitä, että elinkeinovapauden rajoittamistoimivaltaa ei saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle. Tältä kannalta on merkittävää, että laissa säädettävät perusoikeusrajoitukset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja että rajoitusten olennainen sisältö, kuten rajoittamisen laajuus ja edellytykset, ilmenee laista." Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 15 §:n 1 momen-

⁶³ Karapuu & Lavapuro 2011 s. 683. Ks. mm. PeVL 31/2006 vp s. 2 ja PeVL 32/2010 vp s. 7.

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

tissa turvaton omaisuudensuojan kannalta "tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa on merkitystä muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti."⁶⁴

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 16/2003 vp s. 2/II, PeVL 44/2004 vp s. 2-3, PeVL 48/2005 vp s. 2/I, PeVL 8/2006 vp s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on usein arvioitu eri elinkeinojen harjoittamisen luvanvaraisuutta suhteessa perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen.⁶⁵ Valiokunnan mukaan on ollut mahdollista säätää jokin elinkeinotoiminta luvanvaraiseksi, jos sitä on voitu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta riittävän tärkeillä ja vahvoilla yhteiskunnallisilla intresseillä⁶⁶. Esimerkiksi arpajaisien toimeenpano on ollut valiokunnan mielestä elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi (PeVL 23/2000vp).

Samoin valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä taksitoiminnan luvanvaraisuutta liikenne- ja asiakasturvallisuuteen sekä kuluttajansuojaan liittyvillä perusteilla (PeVL 31/2006 vp). Lisäksi taksitoiminnan harjoittamista koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on ollut valiokunnan mukaan sillä, että lupajärjestelmä ja erityisesti luvan saannin ehdot takaavat tällaisessa toiminnassa tarpeellisen ennakollisen valvonnan ja siten muita vaihto-

⁶⁴ PeVL 35/1997 vp otsikon *Asealan elinkeinon harjoittaminen* alla (HE 183/1997 vp). Vastaavasti PeVL 35/1998 s. 2

⁶⁵ Perustuslakivaliokunnan lausuntoja elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta käsitellään seuraavassa kappaleessa.

⁶⁶ ks. PeVL 35/1997 vp, otsikon *Asealan elinkeinotoiminnan harjoittaminen* alla, PeVL 35/1998 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp s. 3.

ehtoisia tapoja tehokkaammin asiakkaan turvallisuuden ja liikenteenharjoittajan edellytykset harjoittaa taksiliikennettä asianmukaisesti.

Valiokunta on kuitenkin pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena elinkeinovapauden kannalta taksilupien *määrällisiä rajoituksia*, koska ne merkitsevät sitä, että lupaa ei välttämättä myönnetä kaikille hakijoille, jotka täyttävät taksiluvan myöntämisen henkilöä koskevat edellytykset. Määrällisiä rajoituksia ei valiokunnan mielestä ”voi pitää välttämättöminä valvonnallisten ja matkustajaturvallisuuden takaamiseen sekä rikollisuuden ja sosiaalisten haittojen torjumiseen liittyvien syiden vuoksi”, koska niiden suhteen ”riittävää on toiminnan luvanvaraistaminen”. Silti valiokunta on pitänyt myös taksiliikennelupien määrällistä rajoittamista perusteltuna ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävänä, kun ”otetaan huomioon alan merkitys ja erityispiirteet osana Suomen julkisen liikenteen kokonaisuusjärjestelmää”. Valiokunnan mukaan mahdollisuus ”pitkjänteiseen ja kannattavaan yritystoimintaan parantaa edellytyksiä taksipalvelujen säilymiselle alueilla, joilla joukkoliikennepalvelut ovat vähenemässä, ja toisaalta turvaa riittävän tarjonnan alueilla, joilla kysyntä on vilkasta. Tämä on merkityksellistä perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatun liikkumisvapauden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Alan vakaiden toimintaedellytysten ja palvelujen saatavuuden turvaaminen koko maassa puoltaa lupien määrän rajoittamista, kun samalla taataan enimmäismäärien riittävyys vilkkaan kysynnän aikana.” (PeVL 31/2006vp). Näin perusoikeuden (elinkeinovapauden) rajoittamista perusteltiin muiden perusoikeuksien (liikkumisvapaus) turvaamisella.

Taksilupien määrällisten rajoitusten hyväksyttävyyttä on perusteltu myös sillä, että lääninhallituksen on kuntakohtaisia taksilupien enimmäismääriä vahvistaessaan ollut turvattava taksipalvelujen saatavuus ja laatu hyödyntämällä päätöksenteossaan taksien kysynnän ja tarjonnan seurannassa hankkimiaan ja saamiaan tietoja. Kun lääninhallituksen on näin ollen tullut perustaa harkintansa näihin tietoihin ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin, sen päätöksenteko on valiokunnan mielestä ollut ”luonteeltaan lähinnä lain säännöksiin perustuvaa oikeusharkintaa”, eikä enimmäismäärien vahvistaminen ole siten muodostunut elinkeinovapauden kannalta ongelmalliseksi (PeVL 31/2006 vp).⁶⁷

⁶⁷ Nykyään voimassa olevan taksiliikennelain (217/2007) 5 §:n mukaan ”Taksiluvan myöntää hakemuksesta se toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella liikenteen pääasiallinen asemapaikka on.”

Ohjelmistolupien osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt radiotaajuuksien niukkuutta hyväksyttävänä syynä elinkeinovapauden rajoittamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tähän asti katsottu, että toimilupasääntely on muutoinkin täytännyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.⁶⁸ 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.⁶⁹

3.1.5 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Sananvapautta ja elinkeinovapautta koskevien perusoikeussäännösten ohella ohjelmistolupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon seuraavat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset:

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.
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, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, asettavat kuitenkin vain perusoike-

⁶⁸ PeVL 3/2010 vp s. 4, PeVL 61/2002 vp s. 3.

⁶⁹ PeVL 61/2002 vp s. 2 ja PeVL 8/2002 vp s. 2.

ussuojan vähimmäistason, joka voidaan – ja pitääkin – koettaa ylittää kotimaisen perusoikeusjärjestelmän pohjalta. Näin ollen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, asettaa vain vähimmäistason perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksessä turvatulle sananvapaudelle.⁷⁰

Yllä esitetty perusoikeuksien rajoitusedellytysten luettelo on kumulatiivinen kokonaisuus. Kaikkien kriteerien tulee siten täytyä harkittaessa perusoikeuden rajoittamista, eikä esimerkiksi rajoitusperusteen tärkeys voi kompensoida muiden rajoitusedellytysten täyttymättä jäämistä. On syytä korostaa, ettei rajoitusperusteiden luettelo ole kuitenkaan sillä tavoin tyhjentävä, ettei muilla seikoilla voisi olla merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta.

Perustuslainsäätäjä on säätänyt perustuslain tekstissä valtiosääntöisiä reunaehtoja perusoikeuden rajoittamisen sallittavuudelle sisällyttämällä erinäisiin perusoikeussäännöksiin nimellisiä lakivarauksia eli lausekkeita, joissa täsmennetään perusoikeuden rajoittamisen tai käytön sääntelyn edellytyksiä. Esimerkiksi juuri perustuslain 12 §:n sananvapaussäännökseen sisältyy yhtäältä valtuuttava lakivaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Kyseisen lakivarauksen tarkoituksena on siis poikkeuksellisesti mahdollistaa tietyssä rajatussa tarkoituksessa kuvaohjelmia koskevan ennakkotarkastuskäytännön jatkuminen sananvapaussäännökseen sisältyvän ennakkolisten esteiden kiellon estämättä.⁷¹ Toisaalta sananvapaussäännökseen sisältyy lainsäätäjän toimivaltaa rajoittava lakivaraus, koska kuvaohjelmia koskeva lakivaraus sallii laissa säädetyt rajoitukset ainoastaan lasten suojelemiseksi, ei siis minkään muun tarkoituksen toteuttamiseksi.

3.2 Ohjelmistolupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen arviointi

3.2.1 Arvioinnin lähtötilanne

Kuten edellä on esitetty, taajuuksien niukkuutta koskeva tilanne on muuttunut tekniikan kehittymisen myötä. Jo yksin digitaaliseen ohjelmansiirtoon siirtyminen on antanut mahdol-

⁷⁰ PeVM 25/1994 s. 5.

⁷¹ Ks. HE 309/1993 vp s. 57. Ks. Myös esim. PeVL 14/2000 vp.

lisuuksia lähettää paljon enemmän ohjelmia kuin aiemmin analogisella lähetystavalla.⁷² Myös aiempaa tehokkaampi ohjelmien "pakkaaminen" on lisännyt kapasiteettia niin, että aiempien kahden (TV1 ja TV2) tai neljän (em:t + MTV3 ja Nelonen) televisiokanavan sijaan televisiotoiminnan käytössä on nyt kymmenen kanavanippua, joissa välitetään yli viittäkymmentä kanavaa. Mahdollisuuksia on jopa 100 kanavan välittämiseen. Lisäksi on mahdollisuus käyttää yhä enenevässä määrin kilpailevia jakeluteitä, kuten kaapelitelevisiota ja net-titelevisiota.

Liikenne- ja viestintäministeriöstä saamamme tiedon mukaan ns. uuden sukupolven kanavanipuissa (VHF A-C; F, G) on viime aikoina ollut enemmän kapasiteettia kuin hakemuksia.⁷³ Sen sijaan kanavanipussa A oli haettavana yksi toimilupa ja hakemuksia oli useita.

Esimerkiksi valtioneuvoston 30.9.2010 tekemän päätöksen (*Päätös toimiluvista (ohjelmistolupa) televisiotoiminnan harjoittamiseksi digitaalisissa televisioverkoissa*, Dnro 1659/07/2010) mukaan toimilupaa televisiotoiminnan harjoittamiseksi digitaalisissa televisioverkoissa kanavanipuissa B, C ja E haki 16 hakijaa ja lupa myönnettiin neljälle hakijalle. Yhdeksän hakijaa haki lupaa kahden tai useamman ohjelmiston lähettämiseen. Toimiluvan hakuilmoituksen mukaan toimilupia myönnetään verkon lähetyskapasiteetin sallima määrä. Päätöksessä todettiin, että

"Jos hakijoita on useita, lupa myönnetään sille hakijalle, jonka toiminta parhaiten edistää televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §:n 1 momentissa lueteltuja seikkoja. Toimilupia myöntäessään valtioneuvosto ottaa huomioon myös perustuslakivaliokunnan televisio- ja radiotoimintaan koskevaan hallituksen esitykseen (HE 34/1998) antaman lausunnon. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa sananvapauden toteutumisen varmistamiseen estämällä viestinnän keskittymistä ja myöntämällä toimilupia usealle toisistaan riippumattomalle hakijalle."

Hakuprosessissa arvioidaan ensin hakijoiden televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukainen yleinen kelpoisuus ja sen jälkeen mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettujen edellytysten toteutuminen.

⁷² Ks. PeVL 61/2002 vp s. 3.

⁷³ Esimerkiksi LVM:n tiedote 22.3.2012: "Kaikille hakijoille ohjelmistolupa television F-kanavanippuun". F-nipussa olisi ollut tilaa vielä yhdelle kuvanlaadultaan tavanomaiselle televisiokanavalle, mutta hakemuksia ei ollut enempää. Kysymys oli maksullisista kanavista.

Vaikka hakijoita joidenkin kanavanippujen osalta on enemmän kuin mitä lupia voidaan myöntää, taajuuksien niukkuus on menettänyt merkitystään nykyisenkaltaisen ohjelmistolupajärjestelmän hyväksyttävyyden keskeisenä perusteena perusoikeusjärjestelmän kannalta. Perustuslakivaliokunta onkin 24.2.2010 antamassaan lausunnossa katsonut, että vaikka taajuuksien niukkuutta voitiin vielä tuolloin pitää lupajärjestelmää legitimoivana syynä, tulevaisuudessa tilanne tulisi todennäköisesti muuttumaan kilpailevien jakeluteiden kehittymisen myötä lopputuloksella, että lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan arvioimaan uudelleen.⁷⁴

Jos taajuuksien niukkuus ei ainakaan yksinään riitä perustelemaan ohjelmistolupajärjestelmän hyväksyttävyyttä, tulee pohdittavaksi, voidaanko ohjelmistolupajärjestelmälle esittää muita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia perusteita. Lisäksi perusoikeusrajoituksia koskevasta lailla säätämisen vaatimuksesta johdetaan, että ohjelmistolupajärjestelmästä pitää säätää riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Koska ohjelmistolupajärjestelmä on lähtökohtaisesti ongelmallinen sananvapautteen sisältyvän ennakoesteiden kiellon kannalta ja koska perustuslakivaliokunta on myös katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista vain ”poikkeuksellisesti”, on myös tarpeellista pohtia, onko esitettävissä ohjelmistolupajärjestelmälle vaihtoehtoisia järjestelyjä, joilla kylläkin voitaisiin toteuttaa samoja (perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä) päämääriä kuin ohjelmistolupajärjestelmällä, mutta joilla ei olisi niin rajoittavia vaikutuksia sananvapautteen ja elinkeinovapautteen kuin tällä järjestelmällä.

3.2.2 Ohjelmistolupajärjestelmä sananvapauden, elinkeinovapauden ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta

Perustuslain kannalta ohjelmistolupajärjestelmässä herättää kysymyksiä ensinnäkin se, mitkä perusteet voidaan katsoa sellaisiksi rajoitusperusteiksi, joiden huomioon ottamiseksi ohjelmistolupajärjestelmän ylläpitäminen voisi jatkossakin olla hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta. Lisäksi järjestelmää koskevan sääntelyn tulee täyttää kaikki muutkin perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Seuraavassa arvioidaan ohjelmistolupajärjestelmää erikseen kunkin rajoitusedellytyksen kannalta. Kuten edellä jo todettiin, kaikkien perusoikeuksien rajoitusedellytysten on täytyttävä, jotta ohjelmistolupajärjes-

⁷⁴ PeVL 3/2010 vp s. 4.

telmää voidaan pitää ongelmattomana perustuslain kannalta. Koska ohjelmistolupajärjestelmä merkitsee syvällekäyvää puuttumista sananvapauteen ja elinkeinovapauteen, on syytä korostaa, että sen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa rajoitusperusteilta on edellytettävä huomattavan korkeita vaatimuksia.

(I) *Hyväksyttävyyksivaatimus*. Perusoikeuksien rajoittamisperusteiden tulee olla *hyväksyttäviä* ja itse rajoitusten *painavan yhteiskunnallisen tarpeen* vaatimia.⁷⁵ Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi valiokunnan mielestä olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita (PeVM 25/1994 vp, s. 5). On kuitenkin korostettava, että kaikki Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoitusperusteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita rajoittaa vastaavaa perusoikeutta. Vaatimus rajoitusperusteen sisällyttämisestä esimerkiksi sananvapautta koskevan 10 artiklan rajoituslausekkeeseen on välttämätön, mutta ei riittävä ehto sille, että rajoitusperuste on hyväksyttävä myös sananvapautta turvaavan perustuslain 12 §:n kannalta. Tämä johtuu paitsi ihmisoikeusvelvoitteiden asemasta perusoikeussuojan vähimmäistasona myös siitä, että ihmisoikeussopimuksen mukaiset hyväksyttävät rajoitusperusteet on sopimuksen kansainvälisoikeudellisesta luonteesta johtuen kirjoitettu varsin väljiksi ja sopimusvaltioille runsaasti harkintavaltaa jättäviksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu merkitystä sille, liittyykö perusoikeuden rajoittaminen jonkin toisen *perusoikeuden* turvaamiseen tai perusoikeussäännöksen tarkoitamaan julkisen vallan toimintavelvoitteeseen.⁷⁶ Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnissa on merkitystä myös sillä, miten voimakkaasta rajoituksesta on kysymys ja kuinka painava tarve rajoittamiselle on.⁷⁷

⁷⁵ PeVM 25/1994 s. 5. Hallituksen esityksessä 309/1993 (s. 30) todetaan tältä osin lyhyesti: "[p]erusoikeuksien rajoittaminen olisi sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla."

⁷⁶ Esim. PeVL 17/1997 s. 1-3 ja PeVL 6/1998 s. 2.

⁷⁷ Esimerkiksi lausunnossaan 23/1997 perustuslakivaliokunta punnitsi sananvapauden rajoittamisperusteen hyväksyttävyyttä ja katsoi, että säädettäessä *julkinen kehottaminen rikokseen* (RL 17:1) rangaistavaksi suojelekohteena oli yleinen järjestys, ja säännöksellä oli merkitystä myös rikosten ehkäisemisessä. Rajoitusperuste oli

Ohjelmistolupajärjestelmää on perinteisesti perusteltu ennen muuta taajuuksien niukkuudella. Lisäksi sitä on perusteltu sananvapauden turvaamisella, koska sen avulla on voitu taata ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen. Niukkoja resursseja on myös voitu jakaa tasapuolisesti ohjelmistolupajärjestelmän kautta. Samalla lähetystoiminnan luvanvaraisuus merkitsee kuitenkin suurta käytännöllistä ja periaatteellista rajoitusta sananvapauden käyttämismahdollisuuksille.⁷⁸

Kuten edellä on jo useaan otteeseen todettu, taajuuksien niukkuus on menettänyt merkitystään teknologisen kehityksen myötä ohjelmistolupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellisena perusteena. Lisäksi on huomattava, että taajuuksien niukkuus ei ylipäättään ole perustuslain säännöksiin palautettava rajoitusperuste, mikä jo osaltaan vähentää sen merkitystä rajoitusperusteena. Näistä syistä ohjelmistolupajärjestelmälle pitäisi kyetä esittämään sellaisia muita perusteita, jotka ”kompensoisivat” taajuuksien niukkuuden merkityksen vähentymistä hyväksyttävänä rajoitusperusteena ja jotka olisivat joko perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tai muun painavan yhteiskunnallisen intressin vaatimia. Jälkimmäisiltä rajoitusperusteilta on lisäksi peruste edellyttää erityistä painavuutta ja hyvin konkreettista liittytään ohjelmistolupajärjestelmään.

Tämän selvityksen laatimiseksi käytössä olleeseen aineistoon ei sisälly sellaisia olennaisesti uusia perusteita, joiden nojalla ohjelmistolupajärjestelmää voitaisiin perustella. Näin ollen ohjelmistolupajärjestelmän puolesta esitettävät rajoitusperusteet näyttävät edelleenkin liittyvän lähinnä yhtäältä taajuuksien niukkuuteen ja toisaalta lupajärjestelmällä tavoiteltaviin sananvapauden turvaamiseen liittyviin päämääriin. Vaikka näitä perusteita voidaan edelleen pitää sinällään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina, on valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarviossa vähintäänkin kyseenalaista, voidaanko ohjelmistolupajärjestelmää enää tulevaisuudessa perustella yksinomaan näillä perusteilla perus-

EIS 10(2):n sallima rajoitusperuste, jota voitiin pitää hyväksyttävänä myös hallitusmuodon 10 §:n [PL 12 §:n] kannalta. *Uskonrauhan rikkomista* koskevan rangaistussäännöksen (RL 17:10) osalta perustuslakivaliokunta totesi, että säännöksen suojelukohteina olivat kansalaisten uskonnolliset vakaumukset ja tunteet sekä uskonrauha yhteiskunnassa. Säännöksen taustalla oli siten sekä yleinen järjestys että toinen perusoikeus, uskonnonvapaus, joten rajoitusperusteita voitiin pitää hallitusmuodon 10 §:n [PL 12 §:n] ja EIS 10(2):n mukaisina (PeVL 23/1997 s. 2-3).

⁷⁸ Luvanvaraisuuden käytännön vaikutukset toki riippuvat siitä, miten paljon ohjelmatoimintaan osoitetaan taajuuksia ja sitä kautta kanavanippuja ja miten paljon on muita hakijoita. Toisaalta esimerkiksi vaikea luvan saaminen tai ennakolta arvioiden huonot luvansaantimahdollisuudet saattavat vaikuttaa jo siten, että lupaa ei edes ryhdytä hakemaan turhan vaivan ja 1 000 euron hakemusmaksun välttämiseksi.

tuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tilanne voi muuttua perustuslain kannalta toiseksi, jos ohjelmistolupajärjestelmälle kyetään osoittamaan joitain muita perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä perusteluja tai muita riittävän painavia yhteiskunnallisia intressejä, mutta nykyiset perustelut eivät siis enää yksinään riitä perustelemaan niin syvälle käyvää puuttumista sananvapauteen ja elinkeinovapauteen kuin nykyinen lupajärjestelmä merkitsee. Kaiken kaikkiaan voidaan jo yksin hyväksyttävyyksivaatimuksen näkökulmasta todeta, että nykyisessä tilanteessa olemassa olevaa ohjelmistolupajärjestelmän hyväksyttävyyttä tulisi arvioida perusteistaan alkaen uudestaan pohtien samalla sitä, olisiko taajuusresurssien jakaminen ja monipuolisen ja erityisryhmien tarpeet huomioon ottavan ohjelmatoiminnan turvaaminen mahdollista sananvapauteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Vaatimuksen mukaan perusoikeusrajoitusten olennainen sisältö - eli laajuus ja täsmälliset edellytykset - on ilmentävä laista.⁷⁹ Esimerkiksi "pitkälle meneviä" tai "väljiä" "sanankäytön kriminalisointeja" on pidetty sananvapaussääntönsä kannalta ongelmallisina.⁸⁰ Sananvapauden ydinaluetta rajoitettaessa sääntelyn tarkkarajaisuudella on erityinen merkitys. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 19/1998 katsottiin, että ehdotetut mainontaa ja teleostoslähetyksiä koskevat rajoitussääntökset olivat sanonnaltaan varsin yleispiirteisiä. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt sääntelyn sanonnallista väljyyttä valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, koska sääntely ei kohdistunut sananvapauden varsinaiselle ydinalueelle.⁸¹

Pohdittaessa ohjelmistolupajärjestelmää koskevan sääntelyn täsmällisyyttä voitaneen ensinnäkin todeta, että lupajärjestelmä jo sinällään ulottuu sananvapauden ydinalueelle eli on vastoin ennakkolisten esteiden kieltoa. Kun lupajärjestelmällä jo ennakkollisesti merkittävästi rajoitetaan ohjelmatoiminnan harjoittajan toimintaa, tämä korostaa sen tärkeyttä, että luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupapäätöksentekoa koskeva sääntely on kirjoitettu niin selkeäksi ja täsmälliseksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten lupia tullaan myöntämään. Juuri tässä mielessä on merkitystä myös sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Nykyinen ohjelmistolupajärjestelmää koskeva sääntely ei kuitenkaan

⁷⁹ PeVM 25/1994 s. 5 ja HE 309/1993 s. 29.

⁸⁰ HE 309/1993 s. 57 ja KM 1992:3 s. 85.

⁸¹ PeVL 19/1998 s. 5. Ks. myös PeVL 3/1976, PeVL 4/1976, PeVL 2/1986 ja PeVL 1/1993.

näytä säännösten kieliasun valossa kovin täsmälliseltä ja tarkkarajaiselta. Se jättää muutoinkin verraten paljon tilaa viranomaisen harkintavallalle. Nykytilanteessa hakijalla ei olekaan kovin hyviä mahdollisuuksia arvioida hakemuksensa menestymismahdollisuuksia esimerkiksi suhteessa muihin hakijoihin ja muutoinkin lupapäätöksentekoa leimaa ainakin jonkinasteinen ennakoimattomuus.⁸²

Lupaviranomaisen laajalle harkintavallalle on voinut olla hyväksyttävät perusteet taajuuksien niukkuuden aikana, kun ohjelmistolupia voitiin myöntää vain muutamalle toimijalle. Nykyisessä runsaampien kanavamahdollisuuksien tilanteessa perusoikeuden (sananvapaus, elinkeinovapaus) käyttämiseen liittyvä viranomaisen näin laaja harkintavalta vaikuttaa kyseenalaiselta. Olisikin syytä arvioida, voitaisiinko ohjelmistolupajärjestelmällä tavoiteltavia päämääriä saavuttaa täsmällisemmän sääntelyn ja sidotumman harkinnan keinoin. Asiantilän ongelmallisuutta lisää se, että laajaa harkintavaltaa käsittävän lupapäätöksen tekee valtioneuvosto eli poliittinen elin.

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Vaatimuksen mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁸³ Se, mitä kunkin perusoikeuden "ehdottomasti suojattuun ydinsisältöön" kuuluu, jäi perusoikeuskomitean mietinnön mukaan lainsäädäntökäytännössä ratkaistavaksi. Syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät lähtökohtaisesti puuttumista perusoikeuden olennaiseen sisältöön.⁸⁴

Perusoikeuden ydinalueen määrittelyyn voidaan hakea täsmennystä kunkin perusoikeuden yksityiskohtaisista perusteluista. Sekä perusoikeuskomitean mietinnössä KM 1992:3 että hallituksen esityksessä 309/1993 katsottiin viestin ennakkosensuurin merkitsevän sananvapauden ytimeen kohdistuvaa rajoitusta.⁸⁵ Koska ohjelmistolupajärjestelmää ennakkollisen esteen asettajana voidaan pitää hyvin voimakkaana puuttumisena sananvapauden ydinalu-

⁸² Ks. esimerkiksi valtioneuvoston päätös toimiluvista (ohjelmistolupa) televisiotoiminnan harjoittamiseksi digitaalisissa televisioverkoissa 30.9.2010 Dnro 1659/07/2010: "Lain 10 §:n 1 momentissa varsinaisina arviointikriteereinä ovat sananvapauden edistäminen sekä ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden sekä yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaaminen. Sananvapauden edistäminen on käsitteenä varsin yleisluontoinen." Tämän jälkeen päätöksessä avataan päätöksentekokriteereitä.

⁸³ PeVM 25/1994 s. 5 ja PeVL 23/1997 s. 2.

⁸⁴ KM 1992:3 s. 139. HE:ssä 309/1993 perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen viitattiin yleisellä tasolla ainoastaan arvioitaessa eräisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten merkitystä. Esityksen mukaan viittaus "lailla säätämiseen" ei oikeuttaisi rajoittamaan perusoikeuden ydinsisältöä.

⁸⁵ KM 1992:3 s. 139 ja HE 309/1993.

eelle, on myös tämän rajoitusperusteen näkökulmasta syytä arvioida perusteistaan alkaen uudelleen se, voitaisiinko ohjelmistolupajärjestelmällä tavoiteltaviin päämääriin päästä jollain toisilla, sananvapauden ydinalueelle ulottumattomilla keinoilla.

Suhteellisuusvaatimus. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muotoillut perusoikeuden rajoittamista koskevan *suhteellisuusvaatimuksen* seuraavasti

"Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään."⁸⁶

Hallituksen esityksestä 309/1993 suhteellisuusperiaate ilmenee siten, että sen mukaan ainakin syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsevät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät ole toteutettavissa tavallisella lailla.⁸⁷

Sananvapauden rajoittamisen osalta suhteellisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää punnintaa, jossa rajoituksella suojatun oikeushyvän painoarvoa verrataan sananvapauden painoarvoon. Perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen suhteellisuusarvioinnissa voidaan antaa erityistä painoarvoa sille, jos perusoikeuden rajoitusperusteena on toisen perus- tai ihmisoikeuden turvaaminen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan perusoikeuden rajoittaminen tulee toteuttaa siten, että rajoitettavaan perusoikeuteen puututaan mahdollisimman vähän: "[m]itä keskeisempään perusoikeuden käyttömuotoon perusoikeusrajoitus kohdistuu ja mitä voimakkaammasta perusoikeuden rajoituksesta on kysymys, sitä painavampi tulee olla intressin (=hyväksyttävä rajoitusperuste), jonka toteuttamiseksi rajoitus toimeenpannaan."⁸⁸ Rajoitusperusteen hyväksyttävyyssarvioinnissa merkitykselliset seikat vaikuttavat siten myös suhteellisuusvaatimuksen arvioinnissa: mitä painavampi hyväksyttävä rajoitusperuste on, sitä suurempia rajoituksia toiseen perusoikeuteen voidaan tällä perusteella hyväksyä. Suhteellisuusarvioinnilla

⁸⁶ PeVM 25/1994 s. 5. Ks. myös PeVL 23/1997 s. 2.

⁸⁷ HE 309/1993 s. 30.

⁸⁸ Viljanen 2001 s. 220. Ks. myös Tuori 2001 s. 931.

on ollut keskeinen merkitys myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä sen arvioidessa sananvapauden rajoittamista.⁸⁹

Ohjelmistolupajärjestelmää on perusteltu sillä, että sillä pyritään ehkäisemään ohjelmatoiminnan keskittymistä sekä turvaamaan monipuolinen ohjelmistotarjonta ja erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen.⁹⁰ Vaikka nämä päämäärät ovat sinällään hyväksyttäviä perustuslain kannalta, on edellä selostetuilla perusteilla vähintäänkin kyseenalaista, voidaanko niillä enää tulevaisuudessa perustella niin syvälle käyviä rajoituksia sananvapauden ja elinkeinovapauden kuin ohjelmistolupajärjestelmä merkitsee. Koska ohjelmistolupajärjestelmän merkitsemiä rajoituksia voidaan pitää huomattavina sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta, se muodostuu ongelmalliseksi myös rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Selvityksen laadinnassa käytössä ollut aineisto ei sisällä erittelyjä ohjelmistolupajärjestelmälle vaihtoehtoisista keinoista, jotka yhtäältä voisivat toteuttaa lupajärjestelmällä tavoiteltavia päämääriä mutta jotka toisaalta eivät puuttuisi niin syvälle käyvästi sananvapauden ja elinkeinovapauden. Tästä syystä on tyydyttävä korostamaan tarvetta arvioida uudelleen ohjelmistolupajärjestelmän oikeutusta nykypäivän ja tulevaisuuden olosuhteissa myös suhteellisuusperiaatteen kannalta. Selvityksen lopussa esitetään ja arvioidaan kuitenkin lyhyesti joitain vaihtoehtoisia malleja ohjelmistolupajärjestelmälle.

4 Johtopäätökset

Nykyisenkaltainen ohjelmistolupajärjestelmä puuttuu sananvapauden ydinalueeseen muodostaessaan ennakkollisen esteen sananvapauden käyttämiselle. Samalla se rajoittaa syvälle käyvällä tavalla perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta. Lupajärjestelmälle on aiemmin ollut taajuuksien niukkuudesta johtuva hyväksyttävä peruste ja sillä on pyritty turvaamaan

⁸⁹ Suhteellisuusperiaate on kirjattu nimenomaisesti sananvapauslain 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan *sananvapauslakia* sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa

⁹⁰ Keskittymisen estämisestä ks. esim. Valtioneuvoston päätös toimiluvista (ohjelmistolupa) televisiotoiminnan harjoittamiseksi digitaalisissa televisioverkoissa, Dnro 1659/07/2010: "Toimilupia myönnettäessä tulee pyrkiä televisiotoimilupien myöntämiseen usealle toisistaan riippumattomalle hakijalle. Sananvapauden edistämistä tarkastellaankin tässä yhteydessä toimilupien hakijatahojen ja hakijoiden omistuksen monimuotoisuuden näkökulmasta. Tarkastelussa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että omistuksen monimuotoisuuden korostaminen saattaa joissakin tapauksissa johtaa toimijakentän pirstoutumiseen. Tämä puolestaan saattaa heikentää toiminnan harjoittajien toimintaedellytyksiä ja tätä kautta heikentää sananvapauden toteutumista."

myös muita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä päämääriä, kuten sananvapauden edistämistä, keskittymisen ehkäisemistä, monipuolista sananvapauden toteutumista ja erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamista. Sen avulla on voitu myös huolehtia ohjelmistolupien tasapuolisesta jakamisesta.

Digitalisoinnin mukanaan tuoma taajuuksien käytön tehostuminen on kuitenkin lisännyt maanpäällisen verkon kapasiteettia niin paljon, että taajuuksien niukkuus nykyisenkaltaisen ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuuden keskeisenä perusteena voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Lisäksi on huomattava, että taajuuksien niukkuus ei ylipäätään ole perustuslain säännöksiin palautettava rajoitusperuste, mikä jo osaltaan vähentää sen merkitystä rajoitusperusteena. Näistä syistä ohjelmistolupajärjestelmälle pitäisi kyetä esittämään jatkossa sellaisia muita perusteita, jotka ”kompensoisivat” taajuuksien niukkuuden merkityksen vähentymistä hyväksyttävänä rajoitusperusteena ja jotka olisivat joko perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tai muun painavan yhteiskunnallisen intressin vaatimia. Jälkimmäisiltä rajoitusperusteilta on lisäksi peruste edellyttää erityistä painavuutta ja hyvin konkreettista liityntää ohjelmistolupajärjestelmään.

Lisäksi nykyiseen ohjelmistolupajärjestelmään sisältyy piirteitä, jotka ovat ongelmallisia perusoikeusrajoituksilta edellytettävien sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten sekä suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Koska ennakoesteiden kieltäminen on sananvapaus säännöksen ydinalueella, ohjelmistolupajärjestelmä näyttäytyy lähtökohtaisesti ongelmallisena myös ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen kannalta. Samalla lupajärjestelmä merkitsee myös poikkeusta elinkeinovapauden pääsäännöstä. Koska elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on mahdollista vain poikkeuksellisesti, tämä osaltaan merkitsee, että ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuuden arvioinnissa rajoitusperusteiden täyttymiselle on asetettava korkeat vaatimukset.

Kaiken kaikkiaan olisikin syytä arvioida perusteistaan alkaen uudelleen, voidaanko nykyisen ohjelmistolupajärjestelmän sinällään hyväksyttäviin tavoitteisiin päästä sananvapautta ja elinkeinovapautta vähemmän rajoittavin menettelyin. Nykyjärjestelmän uudelleenarviointia puoltaa myös se, että ohjelmistoluvan myöntää valtioneuvosto ja luvan laissa säädetyt edellytykset ovat käytännön soveltamistilanteissa varsin monitulkintaiset. Esimerkiksi ohjelmatarjonnan monipuolisuuden turvaaminen on kriteeri, jonka perusteella lupaviranomaiselle

jää varsin laaja harkintavalta sen suhteen, minkälaista ohjelmatarjontaa tuottavalle hakijalle lupa myönnetään. Niin ikään lupahakemusten arviointi lupahakemusten ja ohjelmatarjonnan kokonaisuutta silmällä pitäen saattaa olla yksittäisen hakijan näkökulmasta arveluttavaa ja muista hakemuksista riippuvana myös sattumanvaraista.

Eduskunta hyväksyi eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista annetun lain (462/2009) 3.6.2009. Laki tuli voimaan 1.7.2009. Sen nojalla järjestettiin Suomen ensimmäinen radiotaajuuksien huutokauppa marraskuussa 2009. Valtioneuvoston taajuuspoliittisen periaatepäätöksen 29.3.2012 mukaan kokemukset ensimmäisestä matkaviestinverkkojen huutokaupasta olivat hyvät. Huutokaupan lopputulosta voitiin pitää taajuuksien käytön kannalta tehokkaana. Kaikki taajuudet myytiin ja kaikki huutokaupassa voittaneet saivat itselleen yhteisen taajuuskaistan. Lisäksi huutokaupamenettely on menettelynä täysin läpinäkyvä, kun vain tarjottu hinta ratkaisee. Huutokauppaan osallistumista ja huudettavien taajuuksien enimmäismäärää koskevilla huutokauppalain säännöksillä puolestaan varmistettiin se, ettei kilpailu markkinoilla heikentynyt. Hintataso oli jäänyt maltilliseksi. Huutokaupatusta taajuusalueesta saatu hinta oli selvästi alle promillen teleyritysten vuosittaisesta liikevaihdosta, joten huutokaupalla ei liene vaikutusta telepalveluiden hintoihin tai investointien tasoon. Lisäksi huutokaupan tuloksena markkinoille tuli myös yksi uusi operaattori, jolla ei ennestään ollut valtakunnallista verkkotoimilupaa.⁹¹ Huutokauppojen tarkoituksena on myös kilpailun lisääminen markkinoilla.⁹² Ne saattavat myös lisätä taajuuksien tehokasta käyttämistä.⁹³ Yhtenä tavoitteena on myös tulojen hankkiminen valtiolle.⁹⁴ Toimiluvan ehtoihin voi liittyä myös palveluja takaavia väestöpeittovaatimuksia.

Tuoreen valtioneuvoston taajuuspoliittisen päätöksen mukaan toimiluvat digitaalisen laajakaistaisen 800 MHz:n matkaviestinverkon käyttöön myönnetään taajuushuutokaupalla. Päätöksen mukaan tämän toisen taajuushuutokaupan tavoitteena on:

- a) Taajuuksien tehokkaan käytön ja markkinaehtoisuuden edistäminen
- b) Mobiililaajakaistan saatavuuden laajentaminen erityisesti taajama-alueiden ulkopuolella

⁹¹ Valtioneuvoston taajuuspoliittinen periaatepäätös 29.3.2012 s. 14–16.

⁹² Valtioneuvoston taajuuspoliittinen periaatepäätös 29.3.2012 s. 18.

⁹³ Valtioneuvoston taajuuspoliittinen periaatepäätös 29.3.2012 s. 19–20.

⁹⁴ Valtioneuvoston taajuuspoliittinen periaatepäätös 29.3.2012 s. 21.

- c) Valtakunnallisen laajakaistaisen matkaviestinverkon mahdollisimman nopea käyttöönotto
- d) Tulojen hankkiminen valtiolle

Matkaviestinpalveluiden tarjoaminen on erilaista toimintaa kuin televisio-ohjelmatoiminta. Ensiksi mainitussa on kyse kansalaisten ja yritysten keskinäisestä viestinnästä. Ohjelmatoiminnassa puolestaan tarjotaan kansalaisille mahdollisuus erilaisten ohjelmasisältöjen kuluttamiseen. Sisällöntuotanto ja sen jakelu on luonteeltaan erilaista toimintaa kuin pelkän viestintäkanavan tarjoaminen. Myös matkaviestinverkkojen ja ohjelmatoiminnan markkinat ja kulutuskäyttäytyminen ovat erilaiset. Lisäksi markkinahintaisen maksun (huutokauppahinnan) periminen sananvapauden käyttämisestä (ohjelmatoiminnan harjoittamisesta) saattaa herättää kysymyksiä sen suhteesta perusoikeusjärjestelmän mukaisiin perusoikeuden rajoitusperusteisiin.

Huutokauppamenettelyn soveltuvuutta televisio-ohjelmistolupien myöntämiseen ei ole mahdollista arvioida ennen kuin televisio-ohjelmatoiminnan harjoittamisen markkinatilanteesta, haettujen ja myönnettyjen ohjelmistolupien määrästä ja suhteesta, nykyisestä ohjelmatarjonnasta, tulevista maanpäällisen verkon kanavamahdollisuuksista ja kilpailevista jakeluteistä on tarkempaa tietoa. Huutokauppamenettelyn vaikutuksia tulisi arvioida ainakin suhteessa kansalaisten sananvapauteen kuuluvaan tiedonsaantioikeuteen, ohjelmatoiminnanharjoittajan sananvapauteen (mm. maksun suhteellisuus), sananvapauteen kuuluvaan viestinnän moniarvoisuuteen, keskittymisen estämiseen ja alalle pääsyn mahdollistamiseen myös uusille toimijoille. Huomioon tulisi ottaa myös erityisryhmien, kuten lasten ja vanhusien sekä näkö- ja kuulovammaisten tarpeiden huomioiminen. Huutokauppamenettelyn vaikutusten sekä sen perustuslainmukaisuuden arviointi vaatisi erillisen, perusteellisen selvityksen.

Koska taajuuksia ei ole rajattomasti, mahdollisuutta televisio-ohjelmatoiminnan harjoittamiseen ei voida taata jokaiselle. Tämän vuoksi käytettävissä olevat taajuudet pitää jakaa jollakin perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla. Mielestämme nyt olisi syytä kartoittaa mahdollisuudet käytettävissä olevien kanavien jakamiseen tavalla, joka puutuisi sananvapauteen ja elinkeinovapauteen vähemmän kuin nykyinen ohjelmistolupajärjestelmä. Jos ohjelmistoluvat myönnettäisiin edelleen hakemuksesta, tulisi myöntämisen edellytyksiä

mahdollisuuksien mukaan täsmentää. Esimerkiksi ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden arviointi on varsin harkinnanvarainen käsite, etenkin kun kanavatarjonta jo nykyisellään on varsin monipuolinen käsittäessään yli 50 ohjelmakanavaa.

Yksi mahdollinen selvittämisen arvoinen taajuuksien jakotapa saattaisi olla taajuusmaksun hinnoittelu, jonka avulla kysyntä ja tarjonta voitaisiin saada paremmin vastaamaan toisiaan. Tällöinkin tulisi huolehtia ohjelmistotarjonnan monipuolisuuden ja erityisryhmien tarpeiden turvaamisesta. Lisäksi tulisi huolehtia ohjelmaliiketoiminnan keskittymisen estämisestä sekä siitä, ettei maksu rajoittaisi sananvapautta tavalla, joka on epäsuhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin. Korotetun taajuusmaksun käyttöönoton vaikutuksia tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin ennen kuin sen perustuslainmukaisuutta on mahdollista arvioida tarkemmin. Korotetun taajuusmaksun mallissa on mm. keskittymiseen ja vahvojen toimijoiden markkinaylivoiimaan liittyvät riskinsä. Täysin markkinaehtoinen toiminta voisi johtaa esimerkiksi hankintakustannuksiltaan edullisimpien ohjelmien tarjoamiseen ja siten ohjelmistotarjonnan kaventumiseen.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Argillander, Timo & Muikku, Jari: Maksu-tv:n muuttuva arverkko. Maksu-tv:n kehitystrendeistä 2010-luvulla. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2011.

Karapuu, Heikki & Lavapuro, Juha: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. 2. painos. Helsinki: WSOYpro 2011, s. 671–710.

Kohtala, Antti & Mäkinen, Jussi: IPTV:n lähitulevaisuus. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön Julkaisuja 1/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö. Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä. Muistio 21.11.2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö. Viestintäpolitiikan osasto. Toimilupajärjestelmän kokonaisuudistus -alatyöryhmä. Työryhmäkuvaus 31.10.2011.

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. 2. painos. Helsinki: WSOYpro 2011, s.459–491.

Niemelä, Seppo; Kosonen, Ismo & Suomi, Maaret: Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta 2010. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 59/2004.

Paukku, Eero: Sananvapaus televisio ja radiotoiminnan sääntelyssä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Kansainvälisen talousoikeuden instituutti 2005.

Pursiainen, Harri & Jalasto, Petri: Digitaalinen Suomi, uusi liikennepolitiikka. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaus puolueille 10.9.2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 33/2010.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011.

Snellman, Kalle: Viestintä muutoksessa: Niukkuudesta yltäkylläisyyteen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 33/2011.

Kaarlo Tuori: Virallisen vastaväittäjän professori Kaarlo Tuorin Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 29.4.2001 päivätty lausunto (Veli-Pekka Viljasen väitöskirja Perusoikeuksien rajoitusedellytykset). LM 2001 s. 916–937. Uusikylä, Petri; Karinen, Risto & Koskela, Tuomas: Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä. Raportti sidosryhmien näkemyksistä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 22/2008.

Valtioneuvoston periaatepäätös Yleisradio Oy:n julkisesta palvelusta 21.12.2011.

Viestintävirasto. Viestintämarkkinoiden puolivuosiselitys 2011. Markkinaselitys 3/2011.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Valtioneuvoston periaatepäätös: Taajuuspoliittinen periaatepäätös 29.3.2012

Vähämäki Miika; Härmälä, Kennet & Matikainen, Janne: Suomalainen televisiotarjonta 2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2011.

Virallislähteet

HE 25/1926 vp: Hallituksen esitys n:o 25 (1926vp) laiksi radiolaitteista.

HE 76/1959 vp: Hallituksen esitys n:o 76 (1959vp) laiksi radiolaitteista annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 34/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaiksi lainsäädännöksi.

HE 241/2001 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 87/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.

HE 238/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain, sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.

KM 1973:1: Painovapaustoimikunnan mietintö

KM 1992:3: Perusoikeuskomitean mietintö

PeVL 8/1961 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi

PeVL 3/1976 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi alkoholilain sekä keskioluesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 4/1976 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (HE 156/1975 II vp) sekä kansanedustajien Saimon lakialoitteesta n:o 577/1975 II vp ja kansanedustaja Salmenkiven ym. aloitteesta n:o 578/1975 II vp.

PeVL 2/1986 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaapelilähetystoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi ja kansanedustaja Laurilan ym. lakialoitteesta n:o 76/1985 vp laiksi kaapelilähetystoiminnasta sekä kansanedustaja Alpin ym. lakialoitteesta n:o 85/1985 vp laiksi kaapelilähetystoiminnasta.

PeVL 1/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 318/1992 vp laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.

PeVL 15/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 81/1996 vp laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 17/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 81/1997 vp laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 23/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 35/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 183/1997 vp ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

PeVL 6/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 242/1997 vp laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta.

PeVL 19/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 34/1998 vp televisio- ja radiotoimintaa koskeva lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 35/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 178/1998 vp laiksi perintätoiminnan luvanvaraisuudesta.

PeVL 4/2000 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 134/1999 vp maakaasumarkkinalaiksi.

PeVL 14/2000 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 2/2000 vp laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/2000 vp: Hallituksen esityksestä arpajaislaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

PeVL 60/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 8/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 241/2001 vp viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 19/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 46/2002 vp laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 61/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 112/2002 vp viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 66/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 162/2002 vp rautatielaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 67/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 175/2002 vp laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2003 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 110/2003 vp laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 9/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 75/2004 vp laiksi radiolain muuttamisesta.

PeVL 33/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 108/2005 vp laiksi lääkelain muuttamisesta.

PeVL 37/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 48/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 139/2005 vp ilmailulaiksi.

PeVL 8/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 203/2005 vp Elin-
tarvikeeturvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin.

PeVL 31/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 38/2006 vp taksi-
liikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 54/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi alkoholilain muuttamisesta.

PeVL 3/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 87/2009 vp laeiksi
televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.

PeVL 32/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 273/2009 vp
kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Markt Intern Verlag GmbH ja Klaus Beerman (20.10.1989)

Informationsverein Lentia ym. v. Itävalta (24.11.1993)

Wingrove v. Yhdistynyt kuningaskunta (25.11.1996)

Worm v. Itävalta (29.8.1997)

Ahmed ym. v. UK (2.9.1998)

Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH v. Itävalta (21.9.2000)

VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Sveitsi (28.6.2001)

Perna v. Italia (6.5.2003)

Societe Prisma Presse v. Ranska (päätös, 1.7.2003)

Radio France v. Ranska (30.3.2004)

Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi (16.11.2004)

Leyla Sahin v. Turkki (10.11.2005)

Sciacca v. Italia (11.1.2005)

Meltex Ltd ym. v. Armenia (17.6.2008)

Eerikäinen ym. (10.2.2009)

Iltalehti ym. (6.4.2010)

Reinboth ym. (25.1.2011)

Lahtonen (17.1.2012)

Muut lähteet

FiCom: Rajallinen luonnonvara: radiotaajuudet. Tietoa toimialasta > Tekniikkaa suomeksi > Tiedote. Luettu 15.2.2012.

<http://www.ficora.fi/index/luvat/luvanvaraisetradiolaitteet/tvjaradiolahettimet.html>

Valtioneuvoston päätös toimiluvista (ohjelmistolupa) televisiotoiminnan harjoittamiseksi digitaalisissa televisioverkoissa, Dnro 1659/07/2010

Viestintävirasto: Tv- ja radiolähetimet. Etusivu > Luvat ja maksut > Luvanvaraiset radiolaitteet > Tv- ja radiolähetimet. Luettu 15.2.2012

<http://www.ficora.fi/index/luvat/luvanvaraisetradiolaitteet/tvjaradiolahettimet.html>