Professori Päivi Korpisaari

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä 82/2017 (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta)

Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tietoyhteiskuntakaarta ensinnäkin siten, että radiomainonnan määrää koskeva säännös sekä viestintäpalvelujen ja matkapuhelinten kytkykauppaa koskevat säännökset kumottaisiin. Säännöstä televisiotoimijoiden velvollisuudesta varata yli puolet vuosittaisesta lähetysajastaan eurooppalaisille ohjelmille muutettaisiin joustavammaksi.

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrää korotettaisiin Yleisradio Oy:n osalta ja alennettaisiin kaupallisten toimijoiden osalta valvonnan kustannuksia vastaavasti.

Televisio-ohjelmistojen saavutettavuutta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että näkö- ja kuulorajoitteisille tarkoitettu ääni- ja tekstityspalvelu olisi liitettävä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen ja kaupallisten yleisen edun ohjelmistojen lisäksi myös sellaisiin valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin ohjelmistoihin, jotka palvelevat useita eri yleisöryhmiä.

Radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämis- ja peruuttamisedellytyksiä tiukennettaisiin niin, että ohjelmistotoimilupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä tai kuvaohjelmalain lapsille haitallisten ohjelmien lähettämisaikaa koskevia säännöksiä taikka syyllistyvän rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös toimilupaviranomaisen toimivallasta peruuttaa televisio- tai radiotoimintaan myönnetty ohjelmistotoimilupa toimiluvanhaltijan rikkoessa toistuvasti ja vakavasti rahapelien markkinointia tai lapsille haitallisten ohjelmien lähetysaikaa koskevia säännöksiä.

Ehdotettuja säännöksiä on arvioitava PL 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, PL 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, PL 12 §:ssä turvatun sananvapauden, PL 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, PL 17 §:ssä turvatun oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin, PL 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden sekä PL 81 §:n mukaisen valtion veroja ja maksuja koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Ohjelmistolupasääntely

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. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin on totunnaisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille (HE 309/1993).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena suhteessa sananvapauteen, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Valiokunta on kuitenkin pitänyt taajuuksien niukkuutta sellaisena tosiasiallisena rajoitusperusteena, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on ollut hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 3/2010 vp, s. 4, PeVL 61/2002 vp, s. 2, PeVL 8/2002 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 2—3, PeVL 18/2014 vp, s. 2). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lupajärjestelmän avulla turvataan käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luodaan edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle. Toimilupajärjestelmän legitimiteettiä tulee uudelleenarvioida sitä mukaa kuin tekninen kehitys vähentää taajuuksien niukkuutta.

Ohjelmistoluvista säädetään TYK 4 ja 5 luvuissa. Toimilupasääntelyä on taajuuskapasiteetin lisäännyttyä kevennetty. Nykyisen sääntelyn mukaan Viestintäviraston on myönnettävä ohjelmistotoimilupa, jos laissa säädetyt ohjelmistotoimiluvan myöntämiselle säädetyt edellytykset täyttyvät (TYK 25, 28 ja 36 §, samoin lyhytaikaiseen radiotoimintaan myönnettävä radiolupa 40 §).) Lähtökohtana on ollut, ettei Viestintävirasto sisällytä toimilupiin erityisiä ehtoja. Jos ohjelmistotoimilupaa ei voida myöntää kaikille hakijoille hakemuksen mukaisesti (niukkuutta radiotoiminnan taajuuksista tai tv-kanavanipuissa ei ole kapasiteettia myöntää kaikkia toimilupia hakemusten mukaisina), Viestintävirasto siirtää asian liikenne- ja viestintäministeriölle ja ohjelmistotoimiluvan myöntämisestä päättää valtioneuvosto liikenne- ja viestintäministeriön esityksestä. Valtioneuvosto voi sisällyttää ohjelmistotoimilupiin myös lakiin perustuvia ehtoja (27 ja 37 §). Sikäli kuin toimilupasääntely on perustunut taajuuksien niukkuuteen sitä ei ole pidetty sananvapauden tai elinkeinonvapauden kannalta ongelmallisena (PeVL 18/2014 s. 2-3).

Tietoyhteiskuntakaaren 32 §:ssä säädetään ohjelmistotoimiluvan peruuttamisesta. Toimilupaviranomainen voi peruuttaa ohjelmistotoimiluvan, jos luvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut

tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä tai toimilupaehtoja tai jos toimiluvanhaltija on syyllistynyt rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai sen törkeään tekomuotoon. Pykälän 1 momentin mukaan toimilupaviranomaisella on harkintavalta sen suhteen, täyttyvätkö ohjelmistotoimiluvan peruuttamisen edellytykset. Saman säännöksen 2 momentin mukaan peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että toimiluvanhaltija ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa korjaa menettelyään tai saata taloudellisia voimavarojaan jälleen riittäviksi.

TYK 25 §:n 1 momentin 3 kohdassa on toimiluvan myöntämisen edellytyksenä se, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä. Ehdotetulla sääntelyllä laajennettaisiin luvan myöntämättäjättämisperusteita siten, että ohjelmistotoimilupa myönnettäisiin lähtökohtaisesti hakijalle, jonka ei perustellusta syystä epäillä rikkovan myöskään arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa eikä kuvaohjelmalain 6 §:n säännöksiä, eikä syyllistyvän rikoslain 11 luvun 10 tai 10 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

Mielestäni tällaiseen ennakolta tapahtuvaan rajoitukseen on suhtauduttava pidättyvämmin kuin luvan peruttamiseen jo tapahtuneen rikkomuksen vuoksi – vaikkakin taloudelliselta merkitykseltään luvan peruuttaminen jo käynnistyneen toiminnan osalta voi olla lähetystoiminnan harjoittajan kannalta hankalampaa kuin luvan saamatta jääminen. Hakija voi kuitenkin vaikuttaa lähetystoimintaansa ja pyrkiä toimimaan lainmukaisesti, minkä vuoksi lainrikkomuksista aiheutuvat seuraamukset ovat ennakoitavia verrattuna tilanteeseen, jossa lupaa ei edes myönnetä.

Toimiluvan epääminen sillä perusteella, että hakijan ennakoidaan syyllistyvän tiettyyn lainvastaiseen menettelyyn, on sananvapauden ennakollinen este, jolle tulee olla painavat perusteet. Esityksessä tarkoitettuja rikkomuksia ei voida estää muissakaan tiedotusvälineissä tai sosiaalisessa mediassa, vaan niiden tapahtumiseen puututaan jälkikäteisesti. En ole varma, olisivatko tulevaisuudessa tapahtuvaksi epäilty arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen rahapelien markkinointi- ja toimeenpanokiellon rikkominen tai kuvaohjelmalain 6 §:n kuvaohjelman ikärajaa koskeva säännöksen vastainen menettely niin moitittavia menettelyjä, että jo epäiltäessä tällaisen rikoksen saattavan tapahtua olisi perusteltua evätä koko toimilupa. Sanan- ja elinkeinonvapauden – ja myös perustuslaissa turvatun syyttömyysolettaman (vaikka se sinällään soveltuu vain ihmisiin; mutta periaatteellisesti siitä voitaneen saada tiettyä analogiaa) – vuoksi tulisi pohtia, onko ehdotetulle toimiluvan epäämisperusteelle perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta riittävät perusteet vai toteutuisiko sama tavoite lievemmin keinoin säätämällä arpajaislain tai kuvaohjelmalain mainitut rikkomukset vain toimilupien lakkauttamisperusteiksi tai jättämällä näiden lainkohtien rikkomukset normaalien jälkikäteisten sanktioiden varaan niin kuin muussakin sananvapauden käytössä, kuten aikakautisten julkaisujen, verkkojulkaisujen tai sosiaalisen median osalta.

Vaikka audiovisuaalisella viestinnällä voi olla välittömämmät vaikutukset kuin painetulla viestinnällä, tulee ennakollisiin rajoituksiin silti suhtautua hyvin pidättyvästi. Sanvapausjärjestelmämme lähtökohdan mukaan sananvapautta ei tule rajoittaa ennakollisesti. Mainitut tapaukset eivät ole verrannollisia toimilupajärjestelmän oikeutukseen sinänsä, mikä järjestelmä johtuu taajuuksien niukkuudesta. Toki taajuuksien niukkuutta koskevassa tilanteessa harkinnassa usean muutoin sa-

manveroisen hakijan kesken voi olla merkityksellistä, jos yksi hakija on usein syyllistynyt lainvastaisuuksiin. Tämä on kuitenkin eri tilanne kuin muutoin edellytykset täyttävän vaikkapa ainoan hakijan hylkääminen oletetun lainrikkomuksen vuoksi. Sananvapausjärjestelmämme lähtökohtana on, että ennakollisia esteitä ei ole, vaan jo tapahtuneisiin lainvastaisuuksiin puututaan jälkikäteen mm. rikos- ja korvausoikeudellisin keinoin – ja tässä tapauksessa myös luvan peruuttamisen eli taloudellisten seuraamusten kautta.

RL 11:10 ja 10a §:ssä tarkoitetussa kiihottamisessa kansanryhmää vastaan ja sen törkeässä tekomuodossa on kysymys vakavasta eri kansanryhmiä edustavien ihmisten ihmisarvoon ja tasa-arvoon kohdistuvasta loukkauksesta. Valtiolla on myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuva velvollisuus pyrkiä ennakolta estämään mainitunkaltaisia loukkauksia, jotka saattavat laajemmassa mittakaavassa järkyttää myös yhteiskuntarauhaa ihmisarvoon kohdistuvan loukkauselementin lisäksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että vihapuhe ei edes nauti sananvapauden suojaa vaan on oikeuksien väärinkäyttöä. Siksi tämä säännös saattaa olla arvioinnissa hieman eri asemassa kuin arpajaislain ja kuvaohjelmalain rikkominen.

Esityksen mukaan toimilupaviranomainen arvioisi luvan epäämisperusteita hakijan aikaisemman toiminnan perusteella. Lupa voitaisiin evätä, jos hakija on osoittanut aikaisemmin selvää piittaamattomuutta ohjelmatoimintaa koskevien lainsäännösten noudattamisessa. Tämä tulkintakriteeri ei kuitenkaan näy suoraan lakiehdotuksesta, jonka mukaan lupa myönnetään, jos hakijan ei perustellusta syystä epäillä rikkovan säännöksessä mainittuja lakeja tai lainkohtia. Muotoilu on hieman nurinkurinen ottaen huomioon, että oletuksena kuitenkin on lupaehtojen ja lain noudattaminen ja lähtökohtana on luvan myöntäminen, jos edellytykset täyttyvät. Parempi olisi ilmaista asia niin, että lupa jätetään myöntämättä, jos on perusteltu syy epäillä hakijan rikkovan tietoyhteiskuntakaarta tai RL 11:10 tai 10a:n säännöksiä. Ottaen huomioon sananvapauden ennakollisiin esteisiin liittyvät haitat ja se, että kysymys olisi vasta tulevaisuudessa tapahtuvaksi oletettavasta lainrikkomuksesta perustellun syyn täyttymiskynnyksen tulisi olla hyvin korkealla. Sen vuoksi olisi syytä harkita, tulisiko säännöksen muotoilua vielä täsmentää ja onko säännöksen laajentaminen ylipäätään tarpeen ottaen huomioon, että tässä mainittuihin lainrikkomuksiin voidaan puuttua myös jälkikäteisin rikos- ja korvausoikeudellisin toimin sekä lupaehtojen peruuttamisella. Ohjelmatoiminnassa on aina myös vastaava päätoimittaja, joka johtaa ja valvoo toimitustyötä.

Lyhytaikaisten ohjelmistolupien myöntämisen osalta luvan peruutusmahdollisuus ei toimi yhtä tehokkaasti kuin pidempien ohjelmistolupien osalta. Toisaalta tiedossani ei ole, että käytännössä olisi ollut vaaraa siitä, että ohjelmistolupaa olisi haettu lyhyeksi ajaksi rikollista tarkoitusta varten, joten on syytä harkita, onko luvan ennakollinen epääminen epäillyn tulevan lainrikkomuksen vuoksi perusteltua vai päästäänkö kokonaisuutena paremmin perus- ja ihmisoikeudet turvaavaan lopputulokseen nopealla jälkikäteisellä puuttumisella rikos- ja korvausoikeuden keinoin sekä toimiluvan peruuttamisen avulla. Laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (sananvapauslaki, 460/2003) on myös säännös verkkoviestin jakelun keskeyttämisestä (18 §).

Ehdotetussa TYK 32 §:ssä säädettäisiin ohjelmistotoimiluvan peruuttamisesta osaksi tai kokonaan, jos: ”1) ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia, arpajaislain 62 §:n

2 momentin 1 kohtaa, kuvaohjelmalain 6 §:ää, tämän lain 27 tai 37 §:ssä tarkoitettuja toimilupaehtoja taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan;". Koska kysymyksessä on jälkikäteinen puuttuminen ja säännöksen soveltaminen edellyttää toistuvaa ja vakavaa lainrikkomista katson, että sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta painavammat perusteet kuin luvan myöntämättä jättämiselle. PL 12 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan "[l]ailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia." Tämä lasten kehitystä suojaava säännös mahdollistanee kuvaohjelmalakia koskevan rajoitusperusteen. Myös kiihottamisrikoksen osalta sääntely on edellä mainittujen perusteiden nojalla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää, varsinkin kun ohjelmistotoimiluvan peruuttamisen edellytyksenä on jo voimassa olevan lain mukaan aina lisäksi se, että toimiluvan haltija ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa korjaa menettelyään. Lupaa ei siten peruutettaisi heti ensimmäisen rikkeen tapahduttua.

Sen sijaan arpajaislain rikkomista koskevan lainkohdan mainitseminen toimiluvan lakkauttamisperusteiden joukossa herättää kysymyksiä. Hallituksen esityksessä ei mielestäni avata riittävästi sitä, miksi juuri arpajaislain rikkominen on niin vakava rike, että sen vuoksi toimilupa tulisi peruuttaa – tai jopa jättää myöntämättä, ottaen huomioon, että lainsäädännössämme on monia muitakin sananvapauden käyttämiseen liittyviä rajoitteita, kuten esimerkiksi alkoholi- ja tupakkamainonta sekä RL 24 luvussa rangaistaviksi säädetyt yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ja kunnianloukkaus sekä niiden törkeät tekomuodot. Lisäksi on monenlaisia mainostamista ja markkinointia koskevia ilmaisunvapauden alaan kuuluvia säännöksiä sekä salassapitorikoksia ja henkilötietolainsäädäntöön liittyviä rikoksia, joita voidaan toteuttaa joukkoviestinnällä. En ole vakuuttunut siitä, että juuri arpajaislainsäädännön rikkominen on syytä ottaa toimiluvan peruuttamisperusteisiin.

Lisäksi herää ajatus, että jos toimiluvan myöntämis- tai lakkauttamisperusteita laajennetaan esitetyin tavoin, onko vaarana, että laajennus toimii päänavaajana ja muitakin ennakollisia esteitä tarkoittavia laajennuksia esitetään pian siihen vedoten, että arpajaislainsäädännön rikkominenkin on mainittu ja perustuslakivaliokunnan taholta hyväksytty luvan myöntämisen epäämisperusteissa tai luvan lakkauttamisperusteissa.

Koko ohjelmatoiminnan lakkauttaminen on aina erittäin vakava puuttuminen ohjelmatoiminnan harjoittajan sananvapauteen, elinkeinonvapauteen ja omaisuudensuojaan ja sillä voi olla ennalta estäviä vaikutuksia (*chilling effect*). Joka tapauksessa myös asianmukaisista oikeusturvatakeista tulee huolehtia sekä luvan myöntämättäjättämis- että peruuttamisprosessien osalta.

Ohjelmiston eurooppalaisuus

Ohjelmiston eurooppalaisuutta koskeva vaatimus perustuu audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin. Kansallinen liikkumavara rajoittuu siten direktiivin perusteella. Hallituksen esityksen 82/2017 mukaan ohjelmiston eurooppalaisuutta koskeva velvoite hieman lievenee, kun velvollisuus ei mukaan koskisi maksutelevisiokanavia vaan vapaasti vastaanotettavaa lähetysaikaa. Tämän

vuoksi ehdotus ei aiheuttane perustuslaillisia ongelmia sananvapauden tai muunkaan perusoikeuden kannalta.

Kytkykauppaa ja *radiomainonnan rajoituksen poistamista* koskevilta osin esitys ei nähdäkseni herätä perustuslaillisia ongelmia. Kuluttajien ja kansalaisten oikeuden turvataan muulla lainsäädännöllä.

Valvontamaksu ei aiheuttane perustuslaillisia ongelmia, koska se alenee yksityisten toimijoiden osalta ja kasvaa verorahoilla kustannetun Yleisradio Oy:n osalta ja se perustuu valvontatoiminnan viranomaiselle aiheuttamiin kustannuksiin. Maksuja ei voitane niiden määrän perusteella pitää sananvapautta perustuslainvastaisesti rajoittavina esteinä ottaen huomioon harjoitetun liiketoiminnan laatu ja laajuus sekä valvontatoiminnan tarkoitus ja kustannukset sekä PL 81 §.

Ohjelmistojen saattaminen näkö- ja kuulorajoitteisten saataville

Ehdotetulla säännöksellä täydennetään olemassa olevaa säännöstä ja pannaan täytäntöön AV-direktiivin 7 artikla. Artiklan mukaan ”Jäsenvaltioiden on rohkaistava lainkäyttövaltaansa kuuluvia mediapalvelun tarjoajia varmistamaan, että niiden palvelut saatetaan asteittain näkö- ja kuulovammaisten henkilöiden käytettäviksi.”

Esityksessä ehdotetaan TYK 211 §:ssä säädettyä ohjelmistojen ääni- ja tekstitysvelvoitetta muutettavaksi siten, että se laajentuisi kaupallisten televisiotoiminnan harjoittajien osalta koskemaan 26 §:ssä tarkoitettujen yleisen edun ohjelmistojen lisäksi myös sellaisia valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviä ohjelmistoja, jotka palvelevat useita eri yleisöryhmiä. Ääni- ja tekstitysvelvoitteen tarkoituksena on turvata näkö- ja kuulorajoitteisten henkilöiden perustuslain 12 §:ssä turvattua sananvapautta oikeutena ottaa vastaan viestejä ja mielipiteitä. Velvoite on merkityksellinen mediayhtiöiden perustuslaissa turvattujen sananvapauden (PL 12 §), omaisuudensuojan (15 §) ja elinkeinovapauden (18 §) sekä vammaisten henkilöiden yksityiselämän suojan (10 §), sananvapauden (12 §) ja kielellisten oikeuksien (17 §) kannalta.

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Televisiotoiminnan harjoittajille ehdotettua velvollisuutta perustellaan näkö- ja kuulorajoitteisten perustuslain 12 §:ssä turvatun viestin vastaanottamisen oikeudella ja 17 §:ssä turvatulla oikeudella omaan kieleen. Kysymys on myös heidän yksityiselämänsä suojasta. Ääni- ja tekstityspalveluiden avulla useat vammaiset henkilöt voivat omassa rauhassa ilman ulkopuolisen apua vastaanottaa sellaista ohjelmasisältöä kuin haluavat. Tämä tarjoaa mahdollisuuden itsensä kehittämiseen ja inhimilliseen elämään.

Voimassa olevassa laissa ääni- ja tekstitysvelvollisuus on TYK 26 ja 211 pykälien mukaan kytketty yleisen edun televisiotoimintaan, jolle on ohjelmistolupaharkintaan osoitettu omaa kapasiteettia. Tähän mennessä ne yksityiset televisiotoiminnan harjoittajat, joita asia tällä hetkellä koskee, eli MTV Oy:n MTV3-kanava ja Sanoma Media Finland Oy:n Nelonen-kanava ovat täyttäneet velvoitteensa hyvin. Hallituksen esityksen 82/2017 mukaan toukokuussa 2017 alkaneelle uudelle television ohjelmistotoimilupakaudelle ei ole kuitenkaan ollut haettu eikä siten myönnetty ainoatakaan yleisen

edun ohjelmistotoimilupaa. Jotta näkö- ja kuulorajoitteistenhenkilöiden ääni- ja tekstityspalvelut voitaisiin turvata, katsottiin, että TYK 211 §:ää tulee muuttaa.

Lakiehdotuksen mukainen velvoite koskisi TYK 25 §:n mukaisen valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviä ohjelmistoja, jotka palvelevat useita eri yleisöryhmiä. Näitä olisivat monipuoliset, suomen- tai ruotsinkielisiä ohjelmia sisältävät ohjelmistot, jotka sisältävät myös uutisia tai ajankohtaisohjelmia. Velvoite kattaa siten ohjelmat melko laajasti ja riippumatta yleisen palvelun televisiotoiminnasta. Hyvänä muutoksena voidaan pitää sääntelyn keskeisempien osien siirtämistä asetuksesta lakiin.

Ehdotettu sääntely laajentaisi lakisääteisen ääni- ja tekstitysvelvoitteen kattamaan sekä TYK 25 että TYK 26 §:ien nojalla harjoitetun toiminnan. Siitä aiheutuvien kustannusten yläraja olisi edelleen sama kuin nykyisinkin eli kustannukset eivät saa ylittää yhtä prosenttia kaupallisen televisiotoiminnan harjoittajan edellisen tilikauden liikevaihdosta. (Tosiasiallisesti tässä tarkoitettaneen, että rahaa *ei tarvitse* (vrt. ei saa) käyttää enempää kuin yhden prosentin verran liikevaihdosta; luulisi, että ääni- ja tekstipalveluun saisi halutessaan käyttää enemmänkin rahaa eli että ei se olisi kiellettyä. Ehkä sanamuotoa olisi syytä täsmentää.) Yhden prosentin rajoituksella pyritään takaamaan se, että ääni- ja tekstityspalvelusta aiheutuvat kustannukset eivät nouse sanan-, (omaisuuden?-) ja elinkeinonvapauden kannalta kohtuuttoman suuriksi. Ehdotetun muutoksen on hallituksen esityksessä arvioitu täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, koska siitä säädettäisiin lailla, se on hyväksyttävä, täsmällinen ja tarkkarajainen, eikä rajoitus koske perusoikeuden ydinaluetta. Rajoitus olisi myös oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten ehdotettu muutos vaikuttaisi käytännössä. Esityksessä ei mainita, ovatko ääni- ja tekstitysvelvoitteen kustannukset tällä hetkellä yltäneet yhteen prosenttiin liikevaihdosta eikä siinä arvioida, miten muutos käytännössä vaikuttaisi televisioyhtiöiden toimintaan. Esityksessä ei myöskään arvioida, onko tämä velvoite vaikuttanut tai saattaako se vaikuttaa yksityisten toimijoiden halukkuuteen harjoittaa yleisen edun televisiotoimintaa tai miten se lisää televisioyhtiön kustannuksia, jos yhtiö ryhtyisi TYK 25 §:n mukaisen ohjelmatoiminnan lisäksi harjoittamaan myös TYK 26 §:n mukaista yleisen edun televisiotoimintaa (johon nyt ei oltu haettu lainkaan toimilupia). Vaikka yksi prosentti liikevaihdosta ei tunnu lukuna suurelta, esityksestä ei ilmene, miten ääni- ja tekstipalveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset suhteutuvat mediayhtiöiden liikevoitto- tai kateprosentteihin.

On ehdottoman tärkeää turvata näkö- ja kuulovammaisille riittävä määrä sellaista monipuolista ohjelmatarjontaa, jonka he pystyvät omaksumaan. Samalla tulee kuitenkin pohtia, miten mediayhtiöiden toimintaedellytykset turvataan, kun ne kilpailevat yleisöstä ja ansainnasta globaalien toimijoiden ja/tai palveluiden, kuten Facebookin, Googlen ja Youtuben kanssa. Vailla tarkempia taloudellisia tietoja en pysty arvioimaan ehdotetun muutoksen perustuslainmukaisuutta televisioyhtiöiden oikeuksien kannalta. Näkö- ja kuulovammaisten oikeuksien, kuten monipuolisen ohjelmatarjonnan vastaanottamisen sekä itsensä kehittämisen ja henkisen hyvinvoinnin, turvaamiseksi jonkinlainen ääni- ja tekstitysvelvollisuus on nähdäkseni perusteltua asettaa myös valtakunnallisille yksityisille toimijoille julkisen palvelun toiminnan lisäksi. Säännös turvaa myös vanhusten ja maahanmuuttajien tiedonsaantioikeutta. Hallituksen esityksen 82/2017 perusteella en kuitenkaan pysty arvioimaan,

onko velvoitteen asettaminen ehdotetussa laajuudessa televisioyhtiöiden sanan- ja elinkeinonvapauden kannalta oikeasuhtainen toimenpide.

Espoossa, lokakuun 2. päivänä 2017

Päivi Korpisaari

Viestintäoikeuden professori, varatuomari

Helsingin yliopisto