



13.5.2013

Liikenne- ja viestintäministeriö
(kirjaamo@vlm.fi)

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 4.4.2013, LVM/1353/03/2011

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tietoyhteiskuntakaareksi

Ohessa Tampereen yliopiston lausunto.

Rehtori

Kaija Holli

Liite

Tampereen yliopiston lausunto

Valmistelija: lakimies Timo Tiainen



Liikenne- ja viestintäministeriö
(kirjaamo@vlm.fi)

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 4.4.2013, LVM/1353/03/2011

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tietoyhteiskuntaaareksi

Yhteenveto lausunnon ydinkohdista

- Tietoyhteiskuntaaaren tarve ja luonne.** Sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön kokoaminen yhteen on perusteltua. CMT:n lausunto keskittyy lähinnä tietoyhteiskuntaaaren yleisradiotoimintaa koskeviin linjauksiin ja yksityiskohtiin.
- Toimilupajärjestelmän keventäminen.** Kaavailtu lainsäädäntö päivittää yleisradio toiminnan sääntelyä sinänsä kannatettavalla tavalla pyrkiessään keventämään toimilupaprosessia ja korostaessaan yleisön, median käyttäjien, oikeuksia. Samalla on todettava, että kyse on merkittävästä siirtymästä kohti entistä markkinaehtoisempaa viestintäpolitiikkaa.
- "Yleisen edun kanavat".** Käsite ja siihen liittyvät velvoitteet määritellään lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa sinänsä selkeästi, joskin sen suhde julkiseen palveluun jää määrittelemättä. Käsite muuttaa suomalaisen yleisradiojärjestelmän kaksinapaisesta kolminapaiseksi. Lisäksi yleisen edun kanaville ehdotettujen velvoitteiden luonne ja kustannukset eivät ole tarkoituksenmukaisessa suhteessa muille kaupallisille kanaville ehdotettujen taajuusmaksujen tasoon.
- Taajuusmaksujen taso ja määräytymisperusteet.** Vaikka markkinaehtoisen taajuusmaksun suuruus ehdotetaan säädettäväksi asetuksella, lakiluonnoksen perusteluissa luonnosteltu vuosittainen taajuusmaksu television kanavanippua kohden on perin alhainen verrattuna teletoiminnassa kaavailtuihin taajuusmaksuihin.
- Yhteisöradiot.** Lakiluonnos sivuuttaa kokonaan yhteisöradiot.

Tietoyhteiskuntaaaren tarve ja luonne

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu luonnos tietoyhteiskuntaaareksi. Osuudessaan Tampereen yliopiston sitä koskevaan lausuntoon CMT keskittyy lakiluonnoksen yleisradiotoimintaa koskeviin linjauksiin ja niiden muutamiin yksityiskohtiin.

Sähköistä viestintää koskevien lakien kodifikaatio yhdeksi yhtenäiseksi tietoyhteiskuntaaareksi on kannatettavaa. Vaikka tuloksena on poikkeuksellisen laaja laki (343 pykälää), tulos on parempi kuin nykyinen useisiin yksittäisiin lakeihin hajautettu kokonaisuus. Lain tarkoitus "edistää sähköisen viestinnän palveluiden tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa" (1§) on tietoyhteiskunnan kehittymisen minimiedellytys. Lainsäädän-



nön on sähköisen viestinnän toimintaympäristössä meneillään olevien muutosten takia ilmeinen tarve.

Toimilupajärjestelmän keventäminen

Näemme ymmärrettävänä ja kannatettavana lakiluonnoksessa esitetyn pyrkimyksen keventää ohjelmistotoimilupaprosessia luovuttamalla tehtäviä Viestintävirastolle (24–36 §; ks. myös s. 56–57). Tällöin valtioneuvosto toimisi yleisradiotoiminnan osalta toimilupaviranomaisena ainoastaan silloin, kun taajuuksista olisi suoranaista pulaa tai kun luvan myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen. Samalla ohjelmistotoimilupien kohdalla tehtävä harkinta muuttuu tarkoituksenmukaisuuden pohdinnasta sidotuksi harkinnaksi, jossa toimilupa voidaan evätä vain, jos hakija ei ole vakavarainen eikä kykenisi jatkuvaan toimintaa.

Tämä on perustuslain näkökulmasta ja sananvapauden toteutumisen kannalta kannatettava ratkaisu. Toistaiseksi ainakin televisiotoiminnassa taajuuksia on tarjolla enemmän kuin halukkaita toimijoita. Tällöin ei ole mitään syytä estää markkinoille pääsyä – ellei se näytä johtavan esimerkiksi televisiotoiminnan liialliseen keskittymiseen. Lakiluonnos näyttääkin oletettavan, että valtioneuvosto joutuisi puuttumaan ohjelmistotoimilupiin ainoastaan poikkeustapauksissa. On kuitenkin syytä huomata, että vaikka television digitalisoinnin aikaansaamaa lähetyskapasiteetin lisäystä käytetään esityksessä perusteluna myös analogisen radion lupamenettelyn muuttamiselle, radion käytössä oleva lähetyskapasiteetti ei ole kasvanut. Näin kilpailu radion taajuuksista ei ole lähtökohtaisesti vähentynyt ja päätökset ohjelmistotoimiluvista käytännössä tuskin siirtyvät kokonaan Viestintäviraston vastuulle.

Kilpailun edistämisen näkökulmasta puolestaan on myönteistä, että ohjelmistotoimilupaa ei enää sidottaisi tiettyyn kanavanippuun. Tämän seurauksena ohjelmistotoimiluvan haltija voi kilpailuttaa verkkotoimiluvan haltijoita. Tosin nykyisessä kilpailutilanteessa mahdollisuus on varsin teoreettinen, koska yleisradioverkkoja hallitsee vahvasti yksi toimija, Digita.

Samalla on todettava, että kevennetty toimilupamenettely ja siinä sovellettava sidottu harkinta merkitsevät käännettä kohti nykyistä markkinalähtoisempää viestintäpolitiikkaa ja sääntelyä, jossa sisällöllinen arviointi tulee kyseeseen vain poikkeustapauksessa, eli silloin, kun kapasiteetista on pulaa.

Yleisen edun kanavat

Lakiluonnos vakiinnuttaa ”yleisen edun kanavan” käsitteen (25 §; ks. myös s. 57), joka tuli suomalaiseen sähköisen viestinnän lainsäädäntöön 2010. Silloin sekä viestintämarkkinalakia (393/2003) että lakia televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998) muutettiin, koska ilmeni tarve määritellä mitkä kanavat yhtäältä kuuluisivat siirtovelvoitteen piiriin ja toisaalta olisivat velvoitettuja tarjoamaan tekstitys- ja äänipalveluita kuulo- ja näkövammaisille.

Lakiluonnos haluaa laajentaa yleisen edun kanavien oikeuksia ja velvollisuuksia. Sen lisäksi, että ne pääsisivät siirtovelvoitteen piiriin, ne vapautettaisiin myös kaavaillusta korotetusta taajuusmaksusta. Vastikkeeksi niille asetettaisiin laissa kaikkiaan viisi erilaista vaatimusta tai velvoitetta:



13.5.2013

1. vapaa vastaanotettavuus,
2. valtakunnallinen väestöpeitto,
3. päivittäiset suomen- tai ruotsinkieliset ohjelmat,
4. päivittäiset uutis- ja ajankohtaisohjelmat sekä
5. osittainen ääni- ja tekstityspalvelu.

Ymmärrämme tarpeen jollain tavalla rajata ne tv-kanavat, jotka Yleisradion julkisen palvelun kanavien lisäksi on syytä velvoittaa tarjoamaan tekstitystä kuulovammaisille tai joille on perusteltua antaa etuoikeus päästä kaapelloperaattorien siirtovelvoitteen piiriin. Sanomatta sitä eksplisiittisesti lakiluonnos tulee kuitenkin korostaneeksi entisestään jo olemassa olevien ”isojen” pääkanavien suosituimmuusasemaa. Ratkaisu näyttää olevan puhtaasti pragmaattinen ja perustuisi näiden kanavien luonteeseen yleiskanavina, joilla jo nyt on uutisia ja ajankohtaisohjelmia koskevia velvoitteita ja joiden katsojaosuus perustelee niiden asemaa. Tasapuolisuuden nimissä linjataan, että Yleisradiota lukuun ottamatta kukin toimija/konserni voisi saada vain yhdelle kanavalleen yleisen edun kanavan statuksen.

”Yleisestä edusta” ollaan näin rakentamassa jonkinlaista ”julkisen palvelun” kevytversiota.¹ Yleisen edun kanavista on muodostumassa puhtaan julkisen palvelun ja puhtaasti kaupallisen yleisradiotoiminnan väliin jäävä hybridi. Lakisääteisiin velvoitteisiin perustuva, mutta perusteluosassa ohuelle määrittelylle jätetty yleisen edun kanavan käsite olisi omiaan hämärtämään nykyistä konsensusta, jossa tv-alan markkinat on jaettu julkisen palvelun ja kaupallisiin/itsenäisiin toimijoihin. Epäselväksi jää, miten julkisen palvelun ohjelmistojen tulisi uudessa tilanteessa erottautua ”yleisen edun” ohjelmistoista. Mielestämme tulisi vielä kerran harkita, onko tarpeen muuttaa suomalainen yleisradiojärjestelmä kaksinapaisesta kolminapaiseksi.

Koska yleisen edun kanaville halutaan antaa laissa ohjelmiston alkuperää, sisältöä ja tekstitystä koskevia varsin raskaita velvoitteita, herää kysymys, kuinka moni kaupallisesti toimiva yhtiö ylipäättään haluaa ohjelmassa kuvatuilla ehdoilla saada itselleen kyseisen statuksen. Taloudellisesti raskaat velvoitteet rajaavat pois myös yhteisölliset toimijat. Vaatimusten täyttäminen kotimaisen uutis- ja ajankohtaisohjelmiston osalta tulee kalliiksi, etenkin kun kanavilta edellytettäisiin myös ruotsinkielisiä ohjelmistoja sekä hintavia ääni- ja tekstityspalveluja. Toisaalta ainoa asemasta koitua hyöty olisi nyt varsin matalaksi hahmotetun taajuusmaksun välttäminen ja pääsy siirtovelvoitteen piiriin. Jälkimmäinen etukin näyttäisi ainakin nykyoloissa perin näennäiseltä, sillä isojen tv-kanavien ja kaapelloperaattorien neuvotteluissa edelliset ovat niskan päällä.

Määrittelemättä lakiluonnoksessa jää myös se, miten kanavan yleisen edun mukaisuutta valvottaisiin ja voisiko kanava joillain edellytyksillä menettää statuksensa.

Taajuusmaksun taso ja sen määrytymisperusteet

Lakiluonnoksen mukaan vastikkeeton taajuuksien luovutus yleisradiotoiminnassa lakkaisi ja toimilupamaksut palaisivat ns. taajuusmaksun muodossa. Tämä on perusteltua, koska yhteiskuntapoliittisesti ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että rajallista luonnonva-

¹ Ks. myös Heikki Hellman, Julkinen palvelu, rasvaton versio? *Helsingin Sanomat* 5.8.2012, s. A2, <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Julkinen+palvelu+rasvaton+versio/a1344050187685>.



raa voitaisiin hyödyntää kaupallisesti ilman, että sen käyttöön saamisesta joutuisi maksamaan. Vaikka taajuusmaksun suuruudesta säädettäisiin erikseen asetuksella, lain perusteluosan mukaan maksu heijastaisi taajuuden markkina-arvoa ja sen määräytymisessä otettaisiin huomioon muun muassa liiketoiminnan mittakaava ja kilpailu vaihtoehtoisten jakeluteiden kanssa (s. 186). Yksi merkittävä tekijä on kuitenkin joukosta poissa – se, että taajuusmaksun pitäisi olla vaihtoehtoisena kustannuksena mielekkäässä suhteessa esimerkiksi kaupallisesti toimiville yleisen edun kanaville annettujen velvoitteiden aiheuttamiin kustannuksiin.

Nyt esitetty taajuusmaksumalli eli *promille* koko toimialan liikevaihdosta per kanavanippu on tasoltaan aivan liian alhainen jos ”ilmaiseksi” toimilupansa saavat yleisen edun kanavat joutuvat käyttämään pelkästään lakisääteisiin äänitekstityspalveluihin *prosentin* vuosituisesta liikevaihdostaan (201 §, s. 276). Aivan kuten lakiluonnoksen perusteluosa uumoilee (s. 71), nyt hahmotellussa muodossa markkinaehtoinen taajuusmaksu tuskin kaventaa televisiotarjontaa – niin vähäinen sen aiheuttama rasitus kaupallisille kanaville on.

Perustelematta luonnoksessa jää kuitenkin se, miksi markkinaehtoinen taajuusmaksu kokisi vain tele- ja televisiotointa, kun taas radiotoiminta olisi siitä kokonaan vapautettu. Rivien välistä voi lukea, että radiotoimintaa pidetään niin pienenä, ettei taajuusmaksua pidetä tarpeellisena tai perusteltuna. Herää kysymys, aliarvioiko lakiluonnos radiotaajuuksien markkina-arvoa.

Yhteisöradiot ja lyhytaikaiset toimiluvat

Lakiluonnos sivuuttaa nykymuodossaan kokonaan kansalaismedian (community media) eli yhteisöllisen radio - ja televisiotoinnin, vaikka EU-parlamentti on jo kohta viisi vuotta sitten (2008) kehottanut jäsenmaita määrittelemään voittoa tavoittelemattoman kansalaismedian lainsäädännössään ja varaamaan sille sekä digitaalista että analogista taajuustilaa.² Lisäksi Suomen nykyinen lainsäädäntö samoin kuin nyt käsillä oleva luonnos edellyttävät varsinaisen ohjelmistoluvan hakijoilta edelleen vakavaraisuutta (35 §). Nykymuodossaan sääntöä voi pitää jopa syrjivänä, koska on epäselvää, miten määräystä tulkitaan, jos toimilupaa hakee jokin yhteisöllinen toimija.

Lakiluonnoksen mukaan analogista radiotoimintaa voi harjoittaa ilman ohjelmistotoimilupaa, jos toiminnan kesto ei ylitä kolmea kuukautta (33 §). Huonosti perustellulta vaikuttaa kuitenkin se, että ilman ohjelmistotoimilupaa toimivilta radioilta halutaan kokonaan kieltää kaupallinen viestintä (213 §). Tämä on isoimpien kaupallisten radiotoimijoiden ehdoilla tehty lyhytnäköinen kategorinen linjaus. Näin ollen esimerkiksi Herättäjäseurojen tapahtumaradio ei saisi mainostaa hengellistä kirjallisuutta – eikä yksikään kaupallinen yritys ei saisi enää perustaa omaa messuradiota. Ehdotammekin, että radion varsinaisen ohjelmistotoimiluvan saaneille toimijoille ei myönnettäisi samanaikaisesti lupia myös lyhytaikaiseen toimintaan ilman ohjelmistotoimilupaa eikä sallittaisi saman ohjelman lähettämistä sekä lyhytaikaisella että varsinaisella ohjelmistotoimiluvalla. Näin esittäisiin ongelmaksi muodostunut nykyinen käytäntö eli että tietyt radioalan kaupalliset

² Kansalaismedia Euroopassa, Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. syyskuuta 2008 (2008/2011(INI)), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:008E:0075:0079:FI:PDF>.



toimijat kasvattavat omatoimisesti ohjelmistotoimilupansa kuuluvuusalueita lyhytaikaiseen toimintaan tarkoitetuilla taajuuksilla.

Muita huomioita

Lakiluonnos perusteluosineen väittää monissa kohdin, kuinka internet ja digitalisointi ovat tehneet lopun *taajuuksien niukkuudesta* kelvollisena toimilupasääntelyn perusteena (esim. s. 48 ja 56). Niukkuus on kuitenkin välttämätön perusehto myös markkinavetoiselle sääntelylle. Kuka on valmis maksamaan taajuuksista korotettua hintaa, jos niitä on muutenkin tarjolla kaikille tarvitsijoille? Ennusteet langattoman laajakaistan lähes räjähdysmäisestä kasvusta lähivuosina ja alati lisääntyvästä taajuustarpeesta viestivät nekin ihan muusta kuin taajuustilan niukkuuden lopusta.

Lakiluonnoksessa onkin sekoitettu toisiinsa *taajuuksien niukkuus* ja suoranaisten *taajuuspula* siten, että molemmista puhutaan niukkuutena. Kansantaloustieteen näkökulmasta taajuudet ovat kuitenkin rajallinen luonnonvara ja siten niukka hyödyke kaikesta teknisestä kehityksestä huolimatta. Helposti hyödynnettäviä taajuuksia on jatkossakin vähän.

Laatijat: Johtaja, dosentti Heikki Hellman ja yliopistonlehtori Marko Ala-Fossi