Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

Viite: Lausuntopyyntö 04.04.2013, LVM/1353/03/2011

**Lausunto tietoyhteiskuntakaaren luonnoksesta**

Esitän kunnioittavasti lausuntonani liikenne- ja viestintäministeriön luonnoksesta tietoyhteiskuntakaareksi seuraavaa:

1. Tietoyhteiskuntakaari edustaa kunnianhimoista pyrkimystä saattaa sähköistä tiedonvälitystä koskevat säädökset pääosin yhden kokonaisuuden alle. Kuten ministeriö lausuntopyynnössään toteaa, tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on ”poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa sääntelyä”.

Luonnos hallituksen esitykseksi tietoyhteiskuntakaaresta on laaja ja kunnioitusta herättävä kokonaisuus. Samalla kun sen tavoite on myönteinen ja luonnos osoittaa tavoitteen toteuttamisen mahdolliseksi, luonnos tuo esille myös siihen liittyvät ongelmat. Yleisen ongelman muodostaa se, että kaareen kootut kahdeksan aiempaa lakia poikkeavat monin osin toisistaan normatiivisilta tavoitteiltaan. Niiden tavoittelemattomat oikeushyvät eivät ole kaikilta osin yhteismitallisia.

1. Oikeudellisella sääntelyllä pyritään yleensä neljänlaisiin päämääriin: 1) edistämään yhteiskunnallisia arvoja (demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia arvoja ja tarpeita), 2) turvaamaan ’reilua kilpailua’ markkinoilla, 3) suojelemaan kuluttajien etua, sekä 3) määrittelemään teknisiä standardeja. Joissakin säädöksissä jotkut näistä päämääristä korostuvat toisia enemmän. Kaiken sääntelyn lähtökohtana demokratiassa voidaan pitää kansalaisten perusoikeuksia, jotka liittyvät lähimmin ensimmäisinä mainittuihin päämääriin, yhteiskunnallisiin arvoihin.

Tietoyhteiskuntakaaressa esitetty sääntely koskee eri tavoin kaikkia näitä päämääriä. Heikoimmin niistä on luonnoksessa määritelty yhteiskunnallisten arvojen edistäminen. Lähimmäksi tätä päästään kaaren vaikutuksia arvioivassa luvun *4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset* alaluvussa *4.3.1 Vaikutukset kansantalouteen ja kansalaisyhteiskuntaan* (s. 70—72). Epäselväksi kuitenkin jää, mitä luonnoksessa tarkoitetaan kansalaisyhteiskunnalla. Sitä koskeva osuus on hyvin lyhyt ja ylimalkainen.

Luonteva lähtökohta olisi arvioida kaaren vaikutuksia perustuslain määrittelemien kansalaisten perusoikeuksien kannalta. Vastaamatta jääviä kysymyksiä ovat muun muassa, miten tietoyhteiskuntakaaren arvioidaan parantavan käytännössä kansalaisten demokraattisia oikeuksia ja tasa-arvoa suhteessa viestintäpalvelujen saatavuuteen, kansalaisten demokraattisen osallistumisen esteiden poistamiseen, vähemmistöjen viestinnällisiin oikeuksiin, kulttuuriseen ja sivistykselliseen tasa-arvoisuuteen sekä muihin perusoikeuksiin.[[1]](#footnote-1)

1. Luonnoksen pääpaino on kilpailuoikeudellisen sääntelyn selkeyttämisessä, ja tässä suhteessa ehdotus selkeyttänee tilannetta (erityisesti *Osa III Velvollisuuksien asettaminen teleyrityksille*). Sama koskee myös tekniseen standardointiin liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan kuluttajan aseman ja oikeuksien määrittely jää epämääräisemmäksi. Eräitä kuluttajan kannalta ongelmallisia tietoyhteiskuntakaaren piiriin kuuluvia asioita ovat viime vuosina olleet muun muassa laajakaistapalvelujen ja mobiilien liittymien saatavuus ja niitä koskevat sopimusehdot.
   1. Valtioneuvosto käynnisti vuonna 2008 ohjelman Laajakaista kaikille vuoteen 2015 mennessä (*Laajakaista kaikkien ulottuville. Kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi (LVM46/2008).* Ohjelman toteuttaminen jätettiin pääosin markkinaehtoiseksi. Valtionapua liittymän toteuttamiseksi luvattiin vain niille viidelle prosentille loppukäyttäjistä, jotka sijaitsevat kaupallisesti kannattamattomiksi arvioiduilla syrjäseuduilla. Ohjelman toteuttaminen on kuitenkin törmännyt teleoperaattoreiden haluttomuuteen investoida laajakaistayhteyksiin kaupunkikeskusten ulkopuolella, mikä on jättänyt suuren osan väestöstä valtioneuvoston ohjelman tavoitteeksi asettaman 100 megabitin yhteyden ulkopuolelle. Myös vuonna 2008 säädetyn 1 megabitin yleispalveluvelvoitteen täyttämisessä on ollut jatkuvia ongelmia.[[2]](#footnote-2)

Esityksessä tietoyhteiskuntakaareksi asiaa käsitellään lähinnä teleoperaattoreille asetettavan yleispalveluvelvoitteen kannalta (§ 84—93). Ongelmana on, että vuonna 2008 asetettu nykyinen 1 megabitin tasoinen internetyhteys ei vastaa enää tietoyhteiskunnan kansalaisena toimimisen perusedellytyksiä. Operaattoreiden tarjoamat langattomat laajakaistayhteydet vaihtelevat myös laadultaan ja nopeudeltaan, kuten kuluttajien lukuisat valitukset osoittavat. Käytännössä tehokas, jokapäiväiset tietoyhteiskuntapalvelut mahdollistava internetyhteys edellyttää tänään 8-10 megabitin nopeutta. Palvelujen kehittyessä myös nopeusvaatimus kasvaa jatkuvasti.

Tietoyhteiskuntakaaressa tulisi säätää yleispalveluvelvoitteesta selkeämmin, esimerkiksi niin että Viestintäviraston tehtävänä olisi arvioida yleispalveluvelvoitteen toteutumista säännöllisesti ja tehdä vuosittain päätös laajakaistan vaadittavasta miniminopeudesta.

* 1. Kuluttajavirastolle (nykyisin Kilpailu- ja kuluttajavirasto) tehdyistä yksittäisistä valituksista vuonna 2012 käsitteli suurin osa teleoperaattoreita (valituksia oli kaikkiaan 64 652; niistä koski Soneraa 1 552, Dna:ta 1 470, Saunalahtea 1 007, Elisaa 569).[[3]](#footnote-3) Suurimmat ongelmat ovat liittyneet matkapuhelinliittymien sopimusehdot, jotka ovat kuluttajalle vaikeaselkoisia ja joiden toteutumista on hankala valvoa. Nykyään matkapuhelinliittymä on kuluttajalle perushyödyke, jonka sopimusehtojen ja käytön hinnoittelun tulee olla läpinäkyvää ja helposti ymmärrettävää (ks. Kuluttajansuojalaki § 3; § 7).[[4]](#footnote-4)

Esityksessä tietoyhteiskuntakaareksi asetetaan teleoperaattoreille uusia velvoitteita, joiden avulla kuluttajan suojaa pyritään turvaamaan (§ 107—130). Ongelmana ovat kuitenkin säännösten tulkinnanvaraisuuden lisäksi säännösten noudattamista koskeva opastus ja niiden toteuttamisen valvonta. Luonnoksesta ei käy riittävästi selville, miten kuluttajien oikeuksia koskevaa valvontaa ja neuvontaa on tarkoitus tehostaa.

1. Tietoyhteiskuntakaaren luonnoksessa ehdotetaan televisiotoiminnan sääntelyä koskevaa uutta määritelmää, joka käsittelee ’yleisen edun’ televisiotoimintaa. Tätä on käsitelty aiemmin valtioneuvoston hyväksymässä *Sähköisen median viestintäpoliittisessa ohjelmassa* (2012).[[5]](#footnote-5) Yleisen edun kanavien määrittely ja niille asetettavat erityisen lupaehtoon sisältyvät velvoitteet jäävät luonnoksessa kuitenkin varsin yleiselle tasolle verrattuna esimerkiksi Yleisradiolain 7§ määritelmiin julkisen palvelun tehtäviin.

Luonnoksen mukaan yleisen edun televisiotoiminnan velvoitteisiin kuuluvat ”sananvapauden, moniarvoisen viestinnän ja televisiotarjonnan monipuolisuuden” turvaaminen (s. 97). Sen viestintäpoliittisina tavoitteina ovat myös ”turvata kotimaisen sisältöteollisuuden jatkuvuus ja suomalaisen televisiotoiminnan korkealaatuisuus ja monipuolisuus”, ja yleisen edun kanavien ohjelmien tilisi olla ”kaikkien suomalaisten vastaanotettavissa” (s. 97; myös s. 57; 25§). Jää epäselväksi, miten edellä kuvattuja velvoitteita on tarkoitus soveltaa käytännössä. Miten valvotaan sananvapauden, viestinnän moniarvoisuuden ja tarjonnan monipuolisuuden toteutumista?

Luonnoksessa esitetyillä perusteilla yleisen edun kanavien merkitys jää epäselväksi ja jossain määrin keinotekoiseksi. Yleisen edun kanavien osalta luonnoksesta puuttuu myös vaikutusten arviointi (luku 4.): millaista muutosta uusi ohjelmistolupakäytäntö merkitsisi nykytilanteeseen? Millä perusteilla voidaan olettaa, että nykyiset suurimmat yleisömäärät keräävät toimiluvan (MTV3, Nelonen) haltijat olisivat kiinnostuneita yleisen edun kanavia koskevista toimiluvista?

1. Ehdotetun tietoyhteiskuntakaaren yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi (luku 4.3, sivulta 69) perustuu liikenne- ja viestintäministeriön teettämiin erillisiin ulkoisen konsultin (NAG Partners Oy) laatimiin arvioihin, jotka ovat erikseen saatavissa ministeriöstä. Hankaluutena on, että esitysluonnoksessa ei viitata määrällisiin vaikutusarvioihin lainkaan. Siten esimerkiksi toteamus ”Kokonaisuutena ehdotetun lainsäädännön vaikutukset kansantalouteen, tietoyhteiskuntaan sekä kansalaisyhteiskuntaan olisivat selkeästi positiivisia” jää abstraktiksi väittämäksi.

Tietoyhteiskuntakaaren kokonaisuuden arviointia auttaisi olennaisesti, jos tärkeimmät arviointia koskevat tunnusluvut sisältyisivät hallituksen esityksen perusteluosioon.

Helsingissä 12.5.2013

Hannu Nieminen

Viestintäpolitiikan professori

Sosiaalitieteiden laitos

Helsingin yliopisto

Puh. 1912 4838, 040 560 5248

1. Ks. Perusoikeudet. Eduskunnan oikeusasiamies, <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/oikeusasiamies/perusoikeudet.htx>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ks. Laajakaistahankkeen väliarviointi; keskustelumuistio. 26.5.2011, <http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1809656&name=DLFE-12004.pdf>; Valtioneuvoston periaatepäätös laajakaistayhteyksien kehittämisestä 26.4.2012, http://www.lvm.fi/c/document\_library/get\_file?folderId=1985456&name=DLFE-15704.pdf&title=Periaatepäätöksen perustelumuistio 3.5.2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Näistä yrityksistä suomalaiset valittavat eniten – selvä neljän kärki. Ilta-Sanomat 4.1.2013, <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288529314675.html>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Matkapuhelinliittymiä myydään puutteellisilla tiedoilla. Tiedote 4.6.2012,

   http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/tiedotteet/tiedotteet-2012/matkapuhelinliittymia-myydaan-puutteellisilla-tiedoilla [↑](#footnote-ref-4)
5. Sähköisen median viestintäpoliittinen ohjelma. Luonnos 23.5.2012. <http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1985455&name=DLFE-15840.pdf&title=Sahkoisen+m>. [↑](#footnote-ref-5)