



13.05.2013

Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite LVM/1353/03/2011

Asia **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tietoyhteiskuntakaaresta**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tietoyhteiskuntakaaresta.

Tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on koota keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat säännökset. Lausuntopyynnössään liikenne- ja viestintäministeriö pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä kiinnittämään erityistä huomiota luonnoksen audiovisuaalisten palvelujen ja radiotoiminnan sääntelyä koskevaan osaan (VIII).

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tietoyhteiskuntakaaren tavoitteena on yhdistää tietoyhteiskuntaan liittyvää lainsäädäntöä ja näin yksinkertaistaa sääntelyä. Tavoite on kannatettava, mutta samalla samaan lakiin yhdistetään elementtejä toimilupasääntelystä, viestinnän infrastruktuurista, viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta, audiovisuaalisten palvelujen tarjoamisesta, tietosuojasääntelystä ja monien muiden lisäksi myös verkkotunnussääntely. Ehdotuksessa on erittäin laaja, mutta samalla se on siltä osin suppea, että esityksessä ei huomioida esimerkiksi OKM:n hallinnonalan tietoyhteiskuntasääntelyä.

Ehdotus tietoyhteiskuntakaaresta koostuu monesta eri osa-alueesta, joiden pääasiallinen liittymä on tietoyhteiskunnan toiminta. Yksityisyyden suojan, sähköisen viestinnän toiminnan ja muiden historiallisesti eri lähtökohdista lähtevien sääntelyperinteiden yhdistäminen samaan lakiin tekee esityksestä tavattoman raskaan. Tämä asettaa myös haasteita lain uudistamiselle yhteiskunnan ja teknologian muutosten myötä.

Tavoite yhdistää lainsäädäntöä on hyvä, mutta esityksen suhdetta perustuslakiin olisi syytä avata omaisuuden suojan, elinkeinovapauden ja sananvapauden lisäksi myös yksityisyyden suojan, taiteen vapauden, tieteen vapauden ja kielellisten oikeuksien kannalta. Sananvapautta on esityksessä lähestytty ainoastaan tietoverkkojen osalta, mutta ei lainkaan toimilupasääntelyn tai sähköisen viestinnän sääntelyn muutoksia

huomioiden. Omaisuuden suojan kannalta olennaista olisi myös erittely velvoitteiden ja toimenpiteiden yhteensopivuudesta tekijänoikeuden valvonnan kanssa. Esityksen perustuslakia koskevaa osiota on pidettävä varsin suppeana huomioiden koko esityksen laajuus ja merkitys viestinnän sääntelyn kokonaisuudelle.

Tietoyhteiskuntakaareen sisältyvällä sääntelyllä on vaikutuksia korkeakoulujen ja muiden OKM:n toimialan organisaatioiden mahdollisuuksiin järjestää tietoverkkoyhteydet ja niiden käytössä tarvittavat tukipalvelut tarkoituksenmukaisella tavalla. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida Tieteen tietotekniikan keskus CSC:n erityisesti Funet-tutkimusverkkoon liittyvät näkemykset ja tarpeet uudistaa lainsäädäntöä. Samalla on ensiarvoisen tärkeää pohtia keinoja, joilla korkeakouluissa ja laajemmin muussa opetustoiminnassa olisi mahdollista hyödyntää kustannustehokkaasti IPTV-tyyppisiä ratkaisuja.

Internetin kehityksen myötä median teknologinen konvergenssi kiihtyy ja teknologiaan tai hallinnonaloihin perustuva sääntely vanhentuu kiihtyvällä tahdilla. Näistä syistä lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman koherenttia ja teknologianeutraalia.

Eri hallinnonaloille kuuluvan sääntelyn vuorovaikutuksesta kertoo esimerkiksi se, että ehdotuksessa tietoyhteiskuntakaareksi on elementtejä, joista säännellään muun muassa laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja kuvaohjelmalaissa. Samalla esimerkiksi postitoiminta on irtaantumassa materiaalisesta viestien välittämisestä ja käyttää hyödyksi tietoverkkoja, jolloin tietoyhteiskunnan palvelujen ja yleisesti viestintäkeinojen tarjoaminen yhdistyvät.

Omana kysymyksenään on pidettävä niin ikään esityksen ulkopuolelle jätettyä verotusta, jossa sähköisten lehtien ja kirjojen painettuja vastineitansa korkeampi verotus vaikuttaa tietoyhteiskunnan palvelujen syntymiseen ja leviämiseen.

Esitys tietoyhteiskuntakaareksi muodostuu erittäin laajaksi, mutta samalla sen ulkopuolelle jää olennaisia tietoyhteiskunnan sääntelyyn vaikuttavia kokonaisuuksia. Tietoyhteiskuntakaareen sisältyvän sääntelyn osalta kysymys on vastuista ja maksuista. Erilaisia vastuuseen johtavia säännöksiä on useita, samoin kuin maksuja. Kokonaisvaltainen tietoyhteiskuntapolitiikka edellyttäisi vastuujärjestelmän suhteuttamista myös sananvapaustien kokonaisuuteen ja maksujen osalta kokonaiskustannusanalyysiä, jossa mukaan laskettaisiin esimerkiksi kuvaohjelmien sääntelystä seuraavat taloudelliset velvoitteet.

Yksityiskohtaiset kommentit

Ohjelmistojen saattaminen (201 §) näkö- ja kuulovammaisten saataville ja erityisesti lastenohjelmia koskeva tekstitysten laajennus on kannatettava viestinnän monimuotoisuuden ja erityisryhmien tarpeen kannalta. Säännöksen kolmannessa momentissa esiintyvät vuosiluvut 2011–2016, joista ensimmäisen olettaisi olevan joku muu. Säännöksessä on myös asteittaista epäselvyyttä, koska ehdotuksessa käytetään yleisradiolain tarkoittamaa julkisen palvelun käsitettä, yleisen edun käsitettä ja pelkästään ohjelmiston käsitettä. Onko tarkoituksena, että kiintiö koskee kaikkia ohjelmistoa vai ainoastaan ohjelmistoluvan mukaisia yleisön edun ohjelmistoa? Erottelu 24 §:n ja 25 §:n tarkoittamien ohjelmistojen välillä selkeyttäisi momenttia, jos tällainen erottelu on ollut tarkoituksena.

Monimuotoisen ja monipuolisen viestinnän turvaamisen kannalta on myös kannatettavaa sitoa markkinaehtoisen taajuusmaksun (279 §) periminen yleisen edun

televisiotoimintaan ja maksun alentaminen kulttuuristen ja kielellisten syiden perusteella. Samalla olisi syytä tarkastella myös muita esitykseen sisältyvien maksujen perusteita kielellisten, kulttuuristen ja tasa-arvoisten viestintäedellytysten perusteiden näkökulmasta. Ei ole pidettävä sananvapauden tavoitteiden mukaisena, että viestinnän moniarvoisuus ja monimuotoisuus saattavat vaarantua useiden erilaisten maksujen vuoksi, joista vain osassa huomioiden tiettyjen sisältöjen erityisluonne. Kannatettavia ovat myös taajuushallinnon säännöksissä (94 § ja 95 §) olevat poikkeukset kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien huomioimisesta.

Televisio-ohjelman siirtovelvoitteesta (217 §) OKM esittää, että perustelujen (s. 154) kohta ” näitä velvollisuuksia voidaan lain tasoisesta sääntelystä riippumatta tarkastella säännöllisin väliajoin” otetaan uudelleen harkittavaksi. Näin siksi, että siirtovelvoitteen sääntelyssä määräaikaaisuudesta luopuminen ja siirtymä lain tasoisesta sääntelystä poikkeavaan tarkasteluun vaikuttaa tekijänoikeuslain 25 i §:n tulkintaan. Ehdotuksemme on, että kyseinen kohta poistetaan tai muotoillaan siten, että vaikutus tekijänoikeuslain tulkintaan otetaan huomioon.

Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien (52 §) suhteellistamisessa käytettävissä perusteissa mainitaan ”asiaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet”. Näitä teollis- ja tekijänoikeuksia ei avata tätä 52 §:n 2 momentin 6-kohtaa koskevissa perusteluissa (s. 107). Tältä osin OKM toivoo perustelujen täsmentämistä siltä osin, mitkä teollis- ja tekijänoikeudet pääasiassa vaikuttavat suhteuttamisessa käytettävään harkintaan ja millä tavoin näiden oikeuksien vaikutus yleisesti ilmenee. Velvollisuuksien suhteuttamisessa tulisi myös harkita 94 §, 95 § ja 279 §:n tapaan yhtenä harkintaan vaikuttavana tekijänä kielellisiä ja kulttuurisia seikkoja. Kielelliset ja kulttuuriset seikat voivat vaikuttaa markkinoiden muodostamiseen ja täten olla osaltaan vaikuttamassa siihen, kuinka yritys voi saada tällaisilla markkinoilla huomattavan markkinavoiman.

Tekijänoikeuksiin valvontaan liittyvät 164 § ja 180 § on pidetty ennallaan samoin kuin tallennuspalvelujen vastuuvapaus 175 §. Vastuuvapauden osalta säännöksen säilyttäminen on perusteltua, koska sellaisissa EU-jäsenmaissa, joissa vastuuvapautta ei ole asetettu, ei ole pystytty selkeästi asettamaan tallennuspalvelun tarjoajalle selkeää selonottovelvollisuutta aineiston lainvastaisuudesta. Tällä perusteella tallennuspalvelujen tarjoamisen kannalta on perusteltua säilyttää vastuuvapaus ja palata sen perusteisiin, jos tekijänoikeusjärjestelmää selkeytetään siten, että tallennuspalvelun tarjoajille on mahdollista asettaa selkeä selonottovelvollisuus.

Tekijänoikeuksien valvonnan täytäntöönpanon tehostamiseen ja piratismiin tähtäviä toimenpiteitä valmistellaan tällä hetkellä OKM:ssä. Näillä toimenpiteillä voi olla vaikutusta tietoyhteiskuntakaaren 110 §:ssä tarkoitettuihin internetin käytön rajoituksiin. Säännöksen muotoilu on mielestämme hyvä ja mahdollistaa muun muassa tekijänoikeuslain 60 c §:n tarkoittamat toimenpiteet (tuomioistuimen antama keskeyttämismääräys). Tämä olisi aiheellista mainita tietoyhteiskuntakaaren 110 §:n perusteluissa. Samasta syystä ehdotuksen 144 §:ää ja 147 §:ää tulisi tarkastella tietosuojan ja yrityssalaisuuksien suojan lisäksi myös tekijänoikeuden loukkausten osalta. Tältä osin olisi syytä sovittaa säännöksiä tekijänoikeuslain 60 a, b, c, ja d §:n kanssa ainakin perustelujen osalta.

Käsitteellisesti jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että esitetyn lain 2 §:ssä on 46 määritelmää, mutta laissa käytetään myöhemmin myös muita määritelmiä. Esimerkiksi tekijänoikeuksien ja kuvaohjelmien valvonnan näkökulmasta ”yleisö” on tarpeen määritellä. Samaten 2 §:n 1-kohdan audiovisuaalisen ohjelman määritelmän suhde kuvaohjelmalain määritelmiin olisi tarpeellista avata, koska

kuvaohjelmien sääntely on vuoden 2012 alusta laajentunut televisio-ohjelmiin ja koskee myös tilausohjelmalveluja.

Ehdotuksen 2 §:n kohdat 8 ja 15 ovat sidottu kaupallisesti suuntautuvaan mainontaan, vaikka lain 214 §:ssä mainitaan televisio- ja radiolakiin viimeisten muutosten yhteydessä tullut aatteellisen ja yhteiskunnallisen mainonnan käsite. Aatteellisen ja yhteiskunnallisen sekä muun epäkaupallisen mainontamaisen viestinnän käsitteen läpäisy olisi perusteltua koko tietoyhteiskuntakaareissa eikä vain radio- ja televisiotoiminnassa. Mainonnan eri lajien erottelun tulisi olla teknologianeutraalia.

OKM pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa esitettäisiin kaikki ne säännökset kumottavista laeista, joita ei yhdistetä tietoyhteiskuntakaareen. Nykyisellään esitys on laajuutensa vuoksi valitettavan vaikeaselkoinen suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntöön.

Näistä edellä mainituista seikoista johtuen OKM edellyttää, esitystä valmistellaan jatkossa yhteistyössä OKM:n ja muiden hallinnonalojen kanssa. Tietoyhteiskuntakaaren kosketuspinnat ja vaikutukset muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön ja sääntelyyn ovat ehdottomasti selvitettävä jatkovalmistelussa.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Hallitussihteeri

Riku Neuvonen