

Muistio; verkon neutraliteettia koskevan kansallisen lainsäädännön muuttaminen televiestinnän sisämarkkinoita koskevan EU-asetuksen johdosta

EU-asetuksen tausta

Euroopan komissio antoi syyskuussa 2013 ehdotuksen neuvoston ja parlamentin asetukseksi koskien sähköisen viestinnän sisämarkkinoita¹. Ehdotus kattoi laajan joukon uusia säännöksiä liittyen sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamisen lupamenettelyjen harmonisointiin, taajuuksien käyttöoikeuksien vahvempaan koordinointiin, eurooppalaisiin virtuaalisiin käyttöoikeustuotteisiin, sähköisten viestintäpalvelujen loppukäyttäjien oikeuksien tiukempaan harmonisointiin sekä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen BEREC:n toiminnan uudistamiseen. Osana ehdotusta komissio esitti matkaviestinnän verkkovierailupalvelujen lisämaksujen asteittaista poistamista sekä harmonisoituja sääntöjä avoimen internetin turvaamiseksi Euroopan unionin sisällä.

Kesäkuussa 2015 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio saavuttivat asetusehdotuksen osittaisesta sisällöstä alustavan poliittisen sovun siten, että asetukset rajattiin koskemaan vain verkkovierailumaksuja sekä verkon neutraliteettia. Useimmat muut alkuperäisen asetusehdotuksen käsittämät teemat siirrettiin käsiteltäväksi uudelleen osana vuonna 2016 käynnistettävää sähköisen viestinnän sääntelykehityksen kokonaisuudistusta².

Neuvosto äänesti verkkovierailuja ja verkkoneutraliteettia koskevan asetuksen lopullisen hyväksymisen puolesta syyskuussa ja parlamentti lokakuussa 2015. Asetus³ (jäljempänä *TSM-asetus*) on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 26.11.2015, ja se on tullut voimaan 29.11.2015.

Verkkovierailun osalta TSM-asetuksella muutetaan voimassa olevaa EU:n verkkovierailuasetusta (EU) N:o 531/2012, eikä asiasta ole voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen asetukset ei verkkovierailun osalta edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

¹ Ehdotus neuvoston ja parlamentin asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä sekä direktiivien 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY ja asetusten (EY) N:o 1211/2009 ja (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta (COM(2013) 627 final).

² <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/telecoms-rules>

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2015/2120, annettu 25 päivänä marraskuuta, avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:310:FULL&from=FI>

Verkkoneutraliteetista sen sijaan on Suomessa voimassa olevaa kansallista sääntelyä, ja tämän sääntelyn voidaan arvioida olevan ainakin osin päällekkäistä asetuksessa säädetyn kanssa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen⁴ 288 artiklan 2 kohdan mukaan asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asetus ei pääsääntöisesti edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla, eikä sen tekstiä tule sisällyttää kansalliseen lakiin. Asetus syrjäyttää sen kanssa ristiriitaisen kansallisen lainsäädännön. Vaikka asetukset eivät yleensä siis edellytä jäsenmailta erillisiä toimenpiteitä tullakseen kansallisesti voimaan, tulee TSM-asetuksen tapauksessa arvioitavaksi samaa asiaa sääntelevien voimassa olevien kansallisten säännösten kumoaminen tai muuttaminen. Lisäksi TSM-asetuksessa veloitetaan jäsenmaat säätämään kansallisesti asetuksen rikkomisen seuraamuksista.

TSM-asetuksen verkkoneutraliteettisäännöksiä on sovellettava jäsenmaissa 30.4.2016 alkaen. Lähtökohtaisesti kansalliseen lainsäädäntöön asetuksen johdosta tehtävät muutokset tulisi saattaa voimaan samalla aikataululla sääntelyn selkeyden ja asetuksen valvonnan kannalta välttämättömien viranomaisten toimivaltuuksien turvaamiseksi. Lisäksi seuraamukset on notifioitava komissiolle 30.4.2016 mennessä.

Seuraavissa kappaleissa esitetyt liikenne- ja viestintäministeriön näkemykset TSM-asetuksessa säädetyn verkon neutraliteetin eroista suhteessa voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ovat ministeriön omia alustavia arvioita. Arviot perustuvat asetuksen artiklatekstin ja sen johdanto-osassa esitettyjen tarkennusten suoraan kuvaamiseen sekä säännösten tavoitteista ja perusteluista esitettyihin lainsäätäjien kannanottoihin. Asetusta tulee soveltamaan ja tulkitsemaan Viestintävirasto, ja soveltamista tulevat myöhemmin ohjaamaan BEREC:n laatimat suuntaviivat. BEREC tulee vahvistamaan nämä suuntaviivat arviolta elokuussa 2016 kuultuaan ensiksi sidosryhmiä ja valmisteltuaan asiaa tiiviissä yhteistyössä komission kanssa. Jäljempänä tässä muistiossa esitetty lakiehdotus ei vaikuta asetuksen sisältöön tai tulkintaan.

Voimassa oleva kansallinen sääntely verkon neutraliteetista

Suomessa on jo pitkään ollut kansallista sääntelyä internetin avoimuuden ja käyttäjien valinnanvapauden turvaamiseksi. Kumottu viestintämarkkinalaki (393/2003) sisälsi säännöksen, jonka mukaan käyttäjä voi valita vapaasti sisältöpalvelun tarjoajan. Käyttäjien oikeuksia koskevien uusien säännösten osalta 1.7.2015 voimaan tulleen tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) myötä tätä sääntelyä vahvistettiin ja selkeytettiin edelleen verkkoneutraliteetin turvaamiseksi muuttuvassa digitaalisessa toimintaympäristössä. Tilaajien ja käyttäjien mahdollisuuksia valita markkinoilta omia tarpeitaan vastaava internetliittymä parannettiin ja samalla turvattiin se, että tarjolla olisi aina liittymiä, joiden kautta voi käyttää monipuolisesti erilaisia palveluja ja niihin tarvittavia sovelluksia.

⁴ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, Euroopan unionin virallinen lehti, C 326/49 188881 1.2

Tietoyhteiskuntakaaresta annetun hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp) mukaan käyttäjien saatavilla tulisi olla sopimusehdoissa ja muutoin riittävästi ymmärrettävää tietoa palvelujen ja sovellusten käytettävyyteen vaikuttavista internetliittymän ominaisuuksista, kuten todellisesta tiedonsiirtonopeudesta ja liittymän mahdollisista rajoituksista, jotta käyttäjä osaa valita tarpeisiinsa sopivan liittymän. Lainsäädännöllä katsottiin myös tarpeelliseksi selkeyttää sitä, millä perusteilla teleyritykset voivat rajoittaa verkkoliikennettä. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi mahdollistaa viranomaisen puuttuminen tapauksessa, jossa kilpailusta huolimatta syntyy tilanne, jossa käyttäjille ei ole tarjolla riittävän rajoittamattomia internetliittymiä.

Liikenne- ja viestintävaliokunta jätti tietoyhteiskuntakaarta koskevasta hallituksen esityksestä antamansa mietinnön⁵ yhteydessä lausuman, jossa internetyhteyspalvelun käyttäjän asemaa korostettiin edelleen. Lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että verkkoneutraliteetin toteutuminen ja säilyminen sekä internetyhteyspalvelujen käyttäjien mahdollisuudet hyödyntää haluamiaan internetin sisältöjä ja palveluja turvataan tietoyhteiskuntakaaren toimeenpanossa.

Yleisesti verkkoneutraliteettitilanteen voidaan katsoa olevan Suomessa hyvällä tasolla. Suomen internetliittymämarkkinoilla ei ole havaittu sellaisia teleoperaattorien liikenteen hallinta- tai kaupallisten toimien aiheuttamia verkkoneutraliteettirikkomuksia, jollaiset ovat olleet tiukan verkkoneutraliteettisääntelyn taustalla eräissä muissa EU-maissa. Teleyrityksille asetettuja velvoitteita valvova Viestintävirasto on vastaanottanut asiaan liittyen vain joitakin yksittäisiä valituksia. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että laajassa sidosryhmäyhteistyössä valmisteltu tietoyhteiskuntakaaren verkkoneutraliteettisäännös on voitu muotoilla suhteellisen yleistasoiseksi.

Seuraavissa kappaleissa on kuvattu tarkemmin tietoyhteiskuntakaaren ja TSM-asetuksen verkkoneutraliteettisäännöksiä.

EU-asetuksen määritelmät

TSM-asetukseen sovelletaan sähköisen viestinnän puitedirektiivin⁶ 2 artiklassa säädettyjä yleisiä määritelmiä, jotka on pantu Suomessa täytäntöön osana sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän implementointia. Lisäksi TSM-asetuksen 2 artiklassa säädettyjen erityismääritelmien mukaan:

- *Yleisen sähköisen viestinnän tarjoajalla* tarkoitetaan yritystä, joka tarjoaa yleisiä viestintäverkkopalveluja tai yleisesti saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja. Määritelmä on samantapainen kuin tietoyhteiskuntakaaren 3 §:ssä tarkoitettu *teleyritys*.
- *Internetyhteyspalvelulla* tarkoitetaan yleisesti saatavilla olevaa sähköistä viestintäpalvelua, joka tarjoaa yhteyden internetiin ja sitä kautta käytännöllisesti katsoen kaikkiin internetin päätepisteisiin riippumatta käytetystä

⁵ Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 10/2014 vp

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (siten kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY) 188881 1.2

verkkoteknologiasta ja päätelaitteesta. TSM-asetuksen verkkoneutraliteettisäännöksiä sovelletaan tällaisen internetyhteyspalvelujen tarjontaan. Asetuksen sisältämä määritelmä on muotoiltu yksityiskohtaisemmaksi kuin tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n sisältämä internetyhteyspalvelun määritelmä, jonka mukaan internetyhteyspalvelulla tarkoitetaan viestintäpalvelua, jonka avulla voidaan muodostaa yhteys internetiin siellä tarjolla olevien palvelujen käyttämiseksi. Käytännössä määritelmien voidaan katsoa viittaavaan samanlaiseen palveluun. Kuten tietoyhteiskuntakaaren määritelmä, myös asetuksen määritelmä on tarkoitettu tekniikkaneutraaliksi eli se kattaa siten niin kiinteät kuin langattomatkin liittymät.

Asetuksen valmistelussa liikenne- ja viestintäministeriö on siis lähtökohtaisesti arvioinut, että asetusta sovellettaisiin samankaltaiseen palveluun kuin voimassa olevaa kansallista verkkoneutraliteettisääntelyä. Tarkka soveltamisala on kuitenkin yksi niistä kysymyksistä, jotka tulevat tarkemmin määrittämään aiemmin mainittujen BEREC:n soveltamisohjeiden myötä.

EU-asetuksen keskeiset elementit ja arvioita yhtäläisyyksistä ja eroista tietoyhteiskuntakaareissa säädettyyn

Seuraavissa kappaleissa tuodaan esille TSM-asetuksen verkkoneutraliteettisäännösten pääkohdat. Kappaleet sisältävät myös liikenne- ja viestintäministeriön alustavaa arviointia siitä, miten asetuksessa säädetty eroa voimassa olevasta kansallisesta verkkoneutraliteettia koskevasta lainsäädännöstä, ottaen kuitenkin huomioon tietoyhteiskuntakaaren verkkoneutraliteettisäännösten virallisen soveltamiskäytännön puuttuminen ja Viestintäviraston rooli tietoyhteiskuntakaarta ja asetusta soveltavana viranomaisena. Tärkeimpänä seikkana kappaleissa esitetään liikenne- ja viestintäministeriön arviota asetuksen johdosta välttämättömistä muutoksista tietoyhteiskuntakaareen.

1) Velvoite liikenteen tasapuolisesta kohtelusta

TSM-asetuksen 3 artiklan mukaan internetyhteyspalvelun tarjoajien tulee lähtökohtaisesti kohdella kaikkea internetliikennettä samalla tavalla, ja loppukäyttäjillä tulee olla mahdollisuus käyttää, jakaa ja tarjota kaikkia haluamiaan tietoja, sisältöjä, sovelluksia ja palveluja.

Tietoyhteiskuntakaaren 110 §:n mukaan internetyhteyspalvelun tarjoaja ei saa rajoittaa tilaajan tai käyttäjän mahdollisuutta käyttää internetyhteyspalvelua pykälässä erikseen määriteltyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta.

Tietoyhteiskuntakaaresta annetun hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan verkkoneutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että liittymän liikenne välitetään periaatteessa riippumatta lähettäjän tai vastaanottajan osoitteesta, sisällöstä, sovelluksesta, palvelusta tai päätelaitteesta. Yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjatun verkkoneutraliteetin periaatteen mukaisesti internetyhteyspalvelua tarjoava teleyritys ei siis saa lähtökohtaisesti rajoittaa liikennettä

tiettyihin osoitteisiin tai kohdistaa rajoituksia tietyn tyyppiseen liikenteeseen.

Verkkoneutraliteetin käsitettä ei ole yksiselitteisesti määritelty kummassakaan säädöksessä. Edellä kuvattujen kirjausten perusteella liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin arvioi alustavasti, että TSM-asetuksessa säädetyn verkkoneutraliteetin yleisen periaatteen voidaan katsoa olevan pääpiirteittäin linjassa tietoyhteiskuntakaareissa säädetyn verkkoneutraliteetin yleisen periaatteen kanssa. Kuitenkin tämän periaatteen toteuttamisen reunaehdot vaikuttavat liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan TSM-asetuksessa voimassa olevaa kansallista sääntelyä tiukemmilta. Ministeriön arvion mukaan on mahdollista, että TSM-asetus tarkoittaisi voimassa olevan kansallisen sääntelyn sallimaan verrattuna kapeampaa sopimusvapautta liittymien tuotteistuksen ja niihin sisällytettävien kaupallisten rajoitteiden osalta, kuten seuraavassa kappaleessa on kuvattu.

2) Liittymien ja palvelujen tuotteistus ja sopimusvapaus

TSM-asetus sallii teleyrityksille oikeuden sopia asiakkaiden kanssa internetyhteyden laatutasosta. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa esimerkkinä loppukäyttäjien ja teleyrityksen välillä sovittavista internetyhteyspalvelun kaupallisista ja teknisistä ominaisuuksista on mainittu hinta, datansiirron määristä ja nopeudet, mutta lista ei ole tyhjentävä. Saman kohdan mukaan tällaiset internetyhteyspalvelujen tarjoajien soveltamat kaupalliset käytännöt eivät kuitenkaan saa rajoittaa loppukäyttäjän oikeutta saada ja välittää tietoa ja sisältöjä, käyttää ja tarjota valitsemiaan sovelluksia ja palveluja internetyhteyspalvelunsa kautta.

Tietoyhteiskuntakaaren verkkoneutraliteettisäännöksen mukaan liittymää voi rajoittaa, jos se tehdään selkeästi ja kattavasti viestintäpalvelusopimuksessa määriteltyjen internetyhteyspalvelun laadun, tiedonsiirtonopeuden vaihteluvälin tai muiden palvelun keskeisten ominaisuuksien toteuttamiseksi välttämättömällä tavalla. Tällaiset sopimuksen sisältämät rajoitukset on kuitenkin toteutettava siten, etteivät ne rajoita internetyhteyspalvelun tarkoituksenmukaista käyttöä, estä tai rajoittaa tilaajan tai käyttäjän mahdollisuutta käyttää haluamiaan sovelluksia ja palveluja tai hidasta kohtuuttomasti internetyhteyspalvelun liikennettä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä on vielä erikseen painotettu, että rajoittaminen olisi määriteltävä viestintäpalvelusopimuksessa selkeästi ja kattavasti. Liikenne- ja viestintäministeriö on TSM-asetuksen valmistelun yhteydessä arvioinut, että asetus ei enää samalla tavalla mahdollistaisi teleyrityksille kaupallisiin perusteisiin rajoitettujen liittymien tuotteistamista. Asetuksen soveltaminen saattaa siis edellyttää, että teleyritykset muuttavat sopimusehtojaan joltain osin. On kuitenkin huomattava, että sopimukset internetyhteyspalvelujen kaupallisista ja teknisistä ehdoista ja ominaisuuksista ovat tällä hetkellä keskusteltavana BEREC:n soveltamisohjeiden valmistelutyössä.

Eräksi haastavaksi erityiskysymykseksi yleisessä eurooppalaisessa keskustelussa ja myös edellä mainitussa BEREC:n työssä on muodostunut kysymys "zero-rating" –käytännön sekä muiden niin kutsuttua positiivista hintasyrjintää aiheuttavien liiketoimintamallien sallimisesta. "Zero-rating" -termillä viitataan yleensä sellaisiin internetpalveluihin tai –sovelluksiin,

joita internetyhteyspalvelun tarjoaja tarjoaa käyttäjälle ilmaiseksi siten, että niiden käyttö ei kuluta datakatolla rajoitetussa liittymäsopimuksessa tarkoitettua datamäärää. Julkisessa keskustelussa esimerkiksi Euroopan parlamentin toimesta⁷ on tuotu esille huoli käytännön syrjivyydestä esimerkiksi tapauksissa, joissa liikenne "zero-rated" -palveluihin jatkuu senkin jälkeen, kun käyttäjä on kuluttanut liittymäsopimuksessaan tarkoitettua kuukausittaisen datakiintiönsä ja pääsy muihin internetin sisältöihin tai palveluihin on siten keskeytetty. Toisaalta "zero-rating" -käytännöille löytyy julkisessa keskustelussa myös kannatusta.

TSM-asetuksessa ei suoraan mainita "zero-rating" -käytäntöä. Asetuksen johdanto-osan 7. kohdan mukaan kansallisille sääntelyviranomaisille ja muille toimivaltaisille viranomaisille on kuitenkin annettava valta puuttua sopimukseen tai kaupallisiin käytäntöihin, jotka mittakaavansa takia johtavat tilanteisiin, joissa loppukäyttäjien valintamahdollisuudet heikkenevät merkittävästi. Tällaisiin tilanteisiin voitaisiin edelleen normaaliin tapaan soveltaa myös yleistä EU-kilpailuoikeutta.

Tietoyhteiskuntakaarensakaan ei ole otettu suoraan kantaa "zero-rating" -kysymykseen. Tietoyhteiskuntakaaren 110 § antaa Viestintävirastolle oikeuden velvoittaa päätöksellään internetyhteyspalvelun tarjoaja pidättäytymään sellaisten menettelyjen ja rajoitusten käyttämisestä, jotka eivät ole toteutettu syrjimättömästi, voivat rajoittaa internetyhteyspalvelun tarkoituksenmukaista käyttöä, estää tai rajoittaa tilaajan mahdollisuutta käyttää haluamiaan sovelluksia tai palveluja tai hidastaa kohtuuttomasti internetyhteyspalvelun liikennettä. Vastaavasti Viestintävirasto voi päätöksellään velvoittaa internetyhteyspalvelun tarjoajan toteuttamaan välttämättömiä menettelyjä edellä mainittujen haittojen estämiseksi. "Zero-ratingia" koskevan kysymyksen osalta on huomattava, että asia ei nykytilanteessa ole muodostunut olennaiseksi suomalaisten internetyhteyspalvelujen käyttäjien kannalta, eikä asia siten noussut merkittäväksi kysymykseksi tietoyhteiskuntakaaren valmistelussa käydyssä laajassa sidosryhmäkeskustelussa. Yksi keskeinen syy tähän on se, että Suomessa tyypillisin liittymämalli on rajoittamaton datapaketti. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei tietyn palvelun kuluttama datamäärä ole muodostunut käyttäjille erityisen olennaiseksi palvelun käyttöön vaikuttavaksi kriteeriksi.

3) Liikenteen hallinta

TSM-asetus sallii kohtuullisen liikenteenhallinnan. Asetuksen 3 artiklan mukaan liikenteenhallintatoimenpiteiden on oltava läpinäkyviä, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, eivätkä ne saa perustua kaupallisiin näkökohtiin, vaan tietoliikenteen laatua koskeviin teknisiin vaatimuksiin. Toimenpiteillä ei saa valvoa tiettyä sisältöä eikä niitä saa pitää voimassa pidempään kuin on välttämätöntä.

Artikla lähtökohtaisesti kieltää sellaiset liikenteenhallintakäytännöt, jotka menevät kohtuullisia liikenteenhallintatoimenpiteitä pidemmälle sillä tavoin, että ne estävät pääsyn tiettyihin sisältöihin, sovelluksiin tai palveluihin taikka sisältöjen, sovellusten tai palvelujen tiettyihin luokkiin tai hidastavat, muuttavat, rajoittavat tai häiritsevät niitä taikka heikentävät niiden laatua tai syrjivät niitä. Internetliikennettä on kuitenkin mahdollista rajoittaa myös

⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569027/EPRS_ATA\(2015\)569027_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569027/EPRS_ATA(2015)569027_EN.pdf)

tietyissä, erikseen artiklassa mainituissa poikkeustapauksissa. Asetuksen 3 artiklan sisältämä poikkeusperusteiden luettelo on johdanto-osan mukaan tarkoitettu tyhjentäväksi. Samoin tietoyhteiskuntakaaren 110 §:n 1 momentin sisältämä luettelo internetyhteyspalvelun rajoittamisen perusteista on tarkoitettu tyhjentäväksi. Asetuksessa poikkeusluettelo sisältää seuraavat kolme perustetta:

- Internetyhteyspalvelun tarjoajaan sovellettavan lainsäädännön noudattaminen tai sen täytäntöönpano

Asetuksen 3 artikla sallii kohtuullisia liikenteenhallintatoimia pidemmälle menevän internetliikenteen rajoittamisen unionin tai sen mukaisen kansallisen lainsäädännön tai niiden täytäntöönpanemiseksi annettujen viranomaistoimien perusteella.

Asetuksen johdanto-osan mukaan tällaiset internetliikenteen rajoittamista edellyttävät säädökset voivat liittyä esimerkiksi sisältöihin, sovelluksiin tai palveluihin taikka yleiseen turvallisuuteen, mukaan lukien rikoslainsäädäntö, jonka nojalla esimerkiksi edellytetään pääsyn estämistä tiettyihin sisältöihin, sovelluksiin tai palveluihin. Tällaisten säädösten täytäntöönpanemiseksi tai soveltamiseksi annettuja päätöksiä voivat olla esimerkiksi tuomioistuimen määräykset tai asianomaisen toimivallan omaavien julkisten viranomaisten päätökset laittoman sisällön estämisestä tai muut toimenpiteitä lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Asetuksella itsellään ei säädellä minkään sisällön, sovellusten tai palvelujen laillisuutta, eikä niihin liittyviä menettelyjä, vaatimuksia ja takeita. Nämä kysymykset jäävät kokonaan unionin oikeuden tai unionin oikeuden mukaisen kansallisen oikeuden piiriin.

Vastaavasti tietoyhteiskuntakaaren 110 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan internetyhteyspalvelun tarjoaja saa rajoittaa tilaajan tai käyttäjän mahdollisuutta käyttää internetyhteyspalvelua viranomaisen tai tuomioistuimen päätökseen perustuen. Hallituksen esityksessä tällaisten päätösten on kuvattu viittaavaan useimmiten muusta lainsäädännöstä, kuten tekijänoikeuslainsäädännöstä, johtuviin päätöksiin, mutta myös viestintäverkkojen, -palvelujen ja -laitteiden korjaustoimenpiteistä tai internetyhteyspalvelun riittävän käytettävyyden ja laadun turvaamiseksi annettuihin Viestintäviraston päätöksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan on arvioitava erikseen sitä, voidaanko TSM-asetuksen katsoa mahdollistavan esimerkiksi lapsipornon suodattaminen Suomessa voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Sen sijaan liikenne- ja viestintäministeriö pitää selvänä esimerkiksi sitä, että asetus mahdollistaa jatkossakin valmiuslain (1552/2011) 60 §:n 2 momentissa tarkoitetun viestinnän etuoikeudesta annettavan päätöksen soveltamisen.

TSM-asetus ei salli internetliikenteen rajoittamista sellaisten järjestelmien tai itsesäätelyjärjestelmien perusteella, joihin lainsäädäntö tai sen täytäntöönpanotoimet eivät velvoita.

Asetuksen 10 artiklan sisältämän erityisen siirtymäsäännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin pitää 31.12.2016 saakka voimassa tällaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka eivät ole asetuksessa säädetyn mukaisia. Asianomaisten jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kyseisistä toimenpiteistä 30 päivään huhtikuuta 2016 mennessä.

- Verkon, palvelujen ja loppukäyttäjien päätelaitteiden eheydestä ja turvallisuudesta huolehtiminen

TSM-asetuksen 3 artikla sallii kohtuullisia liikenteenhallintatoimia pidemmälle menevän internetliikenteen rajoittamisen silloin, kun rajoittaminen on välttämätöntä verkon eheyden suojaamiseksi ja turvallisuuden takaamiseksi. Asetuksen johdanto-osassa mainitaan esimerkkinä tilanteet, joissa estetään verkkohyökkäyksiä, joita tehdään haittaohjelmia levittämällä tai vakoiluohjelmien seurauksena tapahtuvilla loppukäyttäjiin kohdistuvilla identiteettivarkauksilla.

Tietoyhteiskuntakaaren 110 §:ssä on säädetty internetyhteyspalvelun tarjoajan oikeudesta rajoittaa internetyhteyspalvelun käytettävyyttä tietoturvesta huolehtimiseksi ja häiriön korjaamiseksi. Lain 272 §:ssä on säädetty niistä välttämättömistä toimenpiteistä, joihin teleyrityksellä, yhteisötilaajalla ja lisäarvopalvelun tarjoajalla on oikeus ryhtyä tietoturvesta huolehtimiseksi. Lisäksi 273 §:ssä on säädetty niistä toimenpiteistä, joihin teleyrityksen tai muun viestintäverkon tai laitteen haltijan on ryhdyttävä häiriön korjaamiseksi. Lain 243 §:ssä on säädetty niistä viestintäverkon ja viestintäpalvelun laadullisista vaatimuksista, jotka on huomioitava verkon tai palvelun suunnittelussa, rakentamisessa ja ylläpidossa, ja 244 §:ssä on säädetty Viestintäviraston oikeudesta antaa näihin liittyviä määräyksiä. Lain 247 §:ssä taas säädetään viestinnän välittäjän ja lisäarvopalvelun tarjoajan velvollisuudesta huolehtia tietoturvesta.

EU:n sähköisen viestinnän puitedirektiivin 13 a artikla velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan verkkojen ja palveluiden eheyttä. Edellä mainitut kansalliset säännökset ovat osa tämän kokonaisuuden toteuttamista. Lisäksi edellä mainituista säännöksistä erityisesti tietoyhteiskuntakaaren 272 §:llä on pantu täytäntöön sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin⁸ 4 artiklassa säädettyjä turvallisuusvaatimuksia. Käytännön tasolla eräs tärkeä voimassa oleva esimerkki tietoturvaperusteisesta rajoituksesta on sähköpostipalvelujen erityinen suodatusvelvollisuus, joka on asetettu Viestintäviraston määräyksen 67⁹ 18 §:ssä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo alustavasti, että TSM-asetus ei edellytä muutoksia edellä mainittuihin tietoturva-

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (siten kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY)

⁹ Viestintäviraston määräys 67 teletoinnin tietoturvesta, https://www.viestintavirasto.fi/ohjausjavalvonta/laitmaarayksetpaatokset/maaraykset/maarays67teletoinnin_tietoturvasta.html

koskeviin tietoyhteiskuntakaaren pykäliin. Tietoyhteiskuntakaareissa ja sen nojalla annetuissa Viestintäviraston määräyksissä säädettyjen tietoturvaperusteisten tietoliikenteen rajoitusten voidaan katsoa huomioivan myös riittävällä tavalla TSM-asetuksen 3 artiklassa tarkoitetut vaatimukset rajoitusten suhteellisuudesta, välttämättömyydestä ja tilapäisyydestä. Edellä mainittujen tietoyhteiskuntakaaren pykälien nojalla tehtävät rajoitukset ovat unionin oikeuden mukaisia, eikä TSM-asetuksen 3 artiklalla ole tarkoitettu rajoitettavan tällaisia oikeuksia.

- Verkon uhkaavan ruuhkautumisen välttäminen ja poikkeuksellisen tai väliaikaisen verkon ruuhkautumisen vaikutusten lieventäminen

TSM-asetuksen 3 artikla sallii kohtuullisia liikenteenhallintatoimia pidemmälle menevän internetliikenteen rajoittamisen myös silloin, kun se on välttämätöntä verkon ruuhkautumisen estämiseksi. Edellytyksenä tällaisille liikenteenhallintatoimille on se, että toisiaan vastaavia tietoliikenteen luokkia kohdellaan yhdenvertaisesti.

Asetuksen johdanto-osan mukaan tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa ruuhkautuminen on jo toteutumaisillaan. Verkon ruuhkautumisen vaikutusten lievittäminen on sallittava, jos ruuhkautuminen on vain väliaikaista tai tapahtuu poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Poikkeuksellisen ruuhkautumisen on asetuksessa katsottu viittaavan tilanteisiin, joissa ruuhkautuminen on ennakoimaton eikä sitä voida välttää mobiili- ja kiinteissä verkoissa. Esimerkkinä asetuksen johdanto-osan 15. kohdassa tällaisista tilanteista on mainittu verkkoinfrastruktuurin osan vahingoittumisen aiheuttamasta teknisestä häiriöstä, reitityksen odottamattomista muutoksista tai tietoliikenteen merkittävästä väliaikaisesta lisääntymisestä esimerkiksi hätätilanteen vuoksi johtuvat ruuhkautumiset. Sen sijaan toistuvaa ja pitkäkestoista suurista käyttäjämääristä johtuvaa verkon ruuhkautumista ei saa pyrkiä estämään tai sen vaikutuksia ehkäisemään tällaisella kohtuullisilla rutiinitoimilla pidemmälle menevällä liikenteenhallinnalla, vaan operaattoreiden tulisi puuttua tällaisiin ongelmiin esimerkiksi verkkokapasiteettiaan laajentamalla.

Tietoyhteiskuntakaaren 110 §:ssä on säädetty internetyhteyspalvelun tarjoajan oikeudesta rajoittaa internetyhteyspalvelun käytettävyyttä viestintäverkon ja viestintäpalvelun yleisten laatuvaatimusten täyttämiseksi ja niitä koskevien yksityiskohtaisempien Viestintäviraston määräysten noudattamiseksi.

4) Parempaa yhteyslaatua vaativat palvelut

Internetliikenteen tasapuolista kohtelua koskevan vaatimuksen estämättä, TSM-asetuksen 3 artikla sallii teleyrityksille mahdollisuuden tarjota myös

jatkossa parempaa laatua niille palveluille, jota sellaista todellisuudessa vaativat. Tällaisia palveluja tarjotessa teleyrityksen on kuitenkin varmistettava riittävä kapasiteetti sen välttämiseksi, että tällaisten muiden palvelujen tarjoaminen vaikuttaa kielteisesti loppukäyttäjien internetyhteyspalvelujen saatavuuteen tai yleiseen laatuun. Tällaisia palveluita ei myöskään saa asettaa saataville tai tarjota internetyhteyspalvelujen korvaamiseksi.

Parempaa yhteyslaatua vaativan palvelun käsitettä ei ole yksiselitteisesti määritelty TSM-asetuksessa, vaan 3 artiklan 5 kohdassa on yleisesti viitattu palveluihin, jotka ovat "muita palveluja kuin internetyhteyspalveluja, jotka on optimoitu tiettyjä sisältöjä, sovelluksia tai palveluja taikka näiden yhdistelmiä varten". Johdanto-osan 16. kohdan mukaan tällä viitataan palveluihin, "joiden osalta tarvitaan tiettyjä laadun tasoja, joita internetyhteyspalveluissa ei taata" ja "jotka on optimoitu tiettyjä sisältöjä, sovelluksia tai palveluja taikka näiden yhdistelmiä varten, silloin kun optimointi on tarpeen sisältöä, sovelluksia tai palveluja koskevien vaatimusten täyttämiseksi tietyllä laatutasolla".

Asetuksen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisen olisi varmistettava, onko tällainen optimointi objektiivisesti tarpeen tietyn sisällön, sovelluksen tai palvelun kohdalla. Jos optimointi katsottaisiin tarpeelliseksi, viranomaisen olisi arvioitava se, missä määrin optimointia tulisi sallia toimivuuden varmistamiseksi. Johdanto-osassa esimerkkinä mahdollisesti parempaa yhteyslaatua perustellusti vaativista palveluista on mainittu jotkut yleisen edun mukaiset palvelut tai jotkut uusien laitteiden väliset palvelut. Asiaa käsitellään parhaillaan BEREC:ssä osana soveltamisohjeiden valmistelua.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt selvänä, että tietoyhteiskuntakaaren 110 § ei lähtökohtaisesti estä erityistä yhteyslaatua vaativien palvelujen tarjontaa siltä osin, kuin ne toteutetaan lain säännöksiä noudattaen.

5) Sopimusehtoja koskevat läpinäkyvyysvelvoitteet

TSM-asetuksen mukaan palveluntarjoajien tulee antaa loppuasiakkaille selkeää, ymmärrettävää ja saatavilla olevaa tietoa yhteyspalvelun ominaisuuksista. Asetuksen 4 artikla tarkentaa teleyritysten velvollisuutta ilmoittaa palvelun laatutekijöistä sopimusehdoissa. Artiklan 1 kohdan alakohtien a–c mukaan internetyhteyspalvelujen tarjoajien on tiedotettava loppukäyttäjille siitä, miten liikenteenhallintakäytännöt saattavat käytännössä vaikuttaa internetyhteyspalvelun laatuun ja loppukäyttäjien yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan, sekä siitä, miten mahdolliset määrärajoitukset, nopeus ja muut palvelun laatua koskevat muuttujat saattavat käytännössä vaikuttaa internetyhteyspalveluihin ja erityisesti sisältöjen, sovellusten ja palvelujen käyttöön. Lisäksi loppukäyttäjää on informoitava selkeästi ja ymmärrettävästi siitä, miten heidän tilaamansa optimoidut palvelut voivat käytännössä vaikuttaa heidän internetyhteyspalveluihinsa. Lisäksi artiklan 1 kohdan alakohtien e mukaan sopimuksessa on mainittava selkeä ja ymmärrettävä selvitys kansallisen lainsäädännön mukaisesti kuluttajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, jos internetyhteyspalvelussa esiintyy nopeuteen tai muihin palvelun laatua koskeviin muuttujiin liittyviä tosiasiallisen

suorituskyvyn jatkuvia tai säännöllisesti toistuvia poikkeamia a–d kohdan mukaisesti ilmoitetusta suorituskyvystä.

Edellä mainittuja palvelukohtaisia erityisvelvoitteita sovelletaan yleispalveludirektiivissä¹⁰ säädettyjen viestintäpalvelusopimusten sisältöä koskevien säännösten lisäksi. Jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus säilyttää tai hyväksyä pidemmälle meneviä toimenpiteitä.

Tietoyhteiskuntakaaren 110 §:n 4 momentin mukaan internetyhteyspalvelun tarjoajan on huolehdittava palvelun markkinoinnissa ja muilla keinoin siitä, että tilaajalla ja käyttäjällä on riittävästi tietoa mahdollisten rajoitusten olennaisista vaikutuksista palvelun käyttöön. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mikäli liittymään sisältyy joitain rajoituksia, on niistä kerrottava käyttäjälle viestintäpalvelusopimuksissa selkeästi ja kattavasti. Käyttäjän tulee yleisestikin saada sekä sopimusehdoissa että muutoin riittävästi ymmärrettävää tietoa internetliittymän ominaisuuksista.

Teleyrityksen ja tilaajan välisen viestintäpalvelusopimuksen sisällöstä säädetään yksityiskohtaisemmin tietoyhteiskuntakaaren 108 §:ssä, jonka kohdista muutama liittyy olennaisesti TSM-asetuksessa säädettyyn. Kyseisen pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan sopimuksessa on kaikista laissa tarkoitetuista viestintäpalveluista mainittava tarjottavien palvelujen laatu, ominaisuudet sekä ylläpitopalvelutyypit. Pykälän 15 kohdan mukaan sopimuksessa on mainittava tiedot menettelyistä, joilla teleyritys mittaa ja muokkaa tietoliikennettä välttääkseen verkkoyhteyden ylikuormittumisen, ja 16 kohdan mukaan siinä on annettava tiedot siitä, miten tällaiset menettelyt voivat vaikuttaa palvelun laatuun. Pykälän 21 kohdan mukaan viestintäpalvelusopimuksessa on ilmoitettava, millaisiin toimenpiteisiin teleyritys voi ryhtyä tietoturvan vaarantuessa.

TSM-asetuksessa käyttäjien informoimiseksi säädettyjen läpinäkyvyysvelvoitteiden voidaan katsoa olevan pääpiirteittäin linjassa tietoyhteiskuntakaareissa säädettyjen velvoitteiden kanssa, mutta asetuksessa säädetyt velvoitteet ovat osin yksityiskohtaisempia. Käytännön tasolla tämä ero saattaa edellyttää joitakin muutoksia tällä hetkellä käytössä oleviin teleyritysten viestintäpalvelusopimusten ehtoihin. Erityistä huomiota asetuksen täytäntöönpanoa arvioitaessa on kiinnitettävä vaatimukseen internetyhteyspalvelun tiedonsiirtonopeuden vaihteluvälin ilmoittamisesta viestintäpalvelusopimuksessa.

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan alakohdan d mukaan internetyhteyspalvelun sisältävään sopimukseen on sisällytettävä ”selkeä ja ymmärrettävä selvitys siitä, mikä on internetyhteyspalvelun minimi-, normaali-, maksimi- ja mainostettu nopeus ladattaessa tietoja verkosta ja verkkoon kiinteiden verkkojen tapauksessa tai arvioitu maksimi- ja mainostettu nopeus ladattaessa tietoja matkapuhelinverkosta ja -verkkoon” sekä ”siitä, miten huomattavat poikkeamat mainostetusta nopeudesta ladattaessa tietoja verkosta ja verkkoon voivat vaikuttaa 3 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen loppukäyttäjien oikeuksien käyttämiseen”.

Asetuksen johdanto-osassa on avattu normaalinopeuden määritelmää siten, että tällaisena nopeutena tulisi pitää sitä nopeutta, jonka

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY)

loppukäyttäjä voi olettaa saavansa suurimman osan ajasta palvelua käyttäessään.

TSM-asetuksen 4(3) artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden pitää voimassa tai ottaa käyttöön asetuksen asettamien vaatimusten lisäksi myös muita valvontaa, tietoja ja läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia, mukaan luettuina julkaistavien tietojen sisältöä, muotoa ja julkaisutapaa koskevat vaatimuksia.

Suomessa internetyhteyspalvelun nopeuden ilmoittamisesta viestintäpalvelusopimuksissa on voimassa nimenomainen säännös. Tietoyhteiskuntakaaren 108 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan viestintäpalvelusopimuksessa internetyhteyspalveluista on mainittava tiedonsiirtonopeuden vaihteluväli, ja vastaava säännös sisältyi jo viestintämarkkinalakiin.

Viestintävirasto on linjannut lainkohdan tarkempaa tulkintaa vuonna 2011 julkaistussa kannanotossa¹¹. Kannanotossa on linjattu sitä kuinka vaihteluväli tulee sopimuksissa ilmoittaa ja kuinka laaja vaihteluväli on katsottavissa kuluttaja-asiakkaiden kannalta kohtuulliseksi. Kannanoton mukaan vaihteluväli voidaan ilmoittaa joko keskiarvona tai yksiselitteisinä ala- ja ylärajoina. Jälkimmäinen tapa on yritysten yleisimmin käyttämä.

Asetus edellyttää kiinteiden internetyhteyksien osalta nopeuden ilmoittamista sopimuksissa tietoyhteiskuntakaaren asettamia vaatimuksia useammalla mittarilla. Sopimukseen on asetuksen nojalla sisällytettävä selkeä ja ymmärrettävä selvitys siitä, mikä on internetyhteyspalvelun minimi-, normaali-, maksimi- ja mainostettu nopeus ladattaessa tietoja verkosta ja verkkoon.

Tietoyhteiskuntakaaren mukaan yhteysnopeuden vaihteluväli tulee ilmoittaa myös mobiililaajakaistoja koskevissa sopimuksissa, mutta Viestintävirasto ei ole asettanut mobiiliteknikalla toteutettujen liittymien nopeuden alarajalle mitään numeerista vähimmäisvaatimusta. Tämä johtuu siitä, että mobiiliverkoissa ei voi käytännössä taata miniminopeutta mm. käyttäjien liikkuvuuden takia, ja mobiiliverkoille ovat ominaisia nopeuden suuret vaihtelut eri verkkotekniikoiden välillä ja jopa saman verkkotekniikan sisällä.

Asetuksen mukaan mobiililaajakaistoista tulee ilmoittaa loppukäyttäjille arvioitu maksimi- ja mainostettu nopeus ladattaessa tietoja matkapuhelinverkosta ja -verkkoon. Vaatimus nopeuden alarajan ilmoittamisesta siis poistuu. Tällä ei kuitenkaan ole merkittävää vaikutusta loppukäyttäjien edun kannalta, koska myös käytännössä nopeuden alaraja on verkkotekniikan ominaisuuksista johtuen määritelty sopimuksissa hyvin alhaiseksi ja niin laajalla vaihteluvälillä, ettei se käytännössä kerro kuluttajille liittymän todellista nopeutta eri käyttöpaikoissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että sääntelyn päällekkäisyyden välttämiseksi tietoyhteiskuntakaaren 108 §:n 2 momentin vaatimus internetyhteyspalvelun vaihteluvälin ilmoittamisesta on tarkoituksenmukaista kumota. Edellä selvitetyn perusteella internetyhteyspalvelun nopeuden ilmoittamisesta ei ole tarvetta säätää

¹¹

<https://www.viestintavirasto.fi/ohjausjavalvonta/ohjeetjajulkaisut/ohjeidentulkintojensuosittelujenjaselvitystenasiakirjat/kannanottolaajakaistatiedonsiirtonopeudenvaihteluvälilinkohtuullisuudesta.html>

188881 1.2

asetusta pidemmälle meneviä kansallisia velvoitteita loppukäyttäjien edun turvaamiseksi. Tietoyhteiskuntakaaren 107 §:n kohtuuttomien sopimusehtojen kieltä kuluttajasopimuksissa antaa Viestintävirastolle myös jatkossa tehokkaan keinon linjata ja valvoa internetyhteyspalvelun nopeuden ilmoittamistavan kohtuullisuutta asetuksen asettamien vaatimusten ohella.

6) Velvoitteiden valvonta ja laiminlyönnin seuraamukset

Asetuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä verkkoneutraliteettisäännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle näistä säännöksistä 30.4.2016 mennessä ja ilmoitettava komissiolle viipymättä niitä koskevista myöhemmistä muutoksista.

Tietoyhteiskuntakaaren 42 luvussa säädetään Viestintäviraston toimivallasta valvontapäätösten ja pakkokeinojen osalta. Lain 330 §:n mukaan Viestintävirasto voi tietoyhteiskuntakaaren mukaisia tehtäviä, mukaan lukien verkon neutraliteetin toteutumisen valvonta, hoitaessaan antaa huomautuksen sille, joka rikkoo lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, määräyksiä, päätöksiä ja lupaehtoja sekä velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa. 332 §:n mukaan tällaisen velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka siitä, että toiminta keskeytetään taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Lain 336 §:ssä säädetään Viestintäviraston oikeudesta kieltää kohtuuton sopimusehto sekä mahdollisuudesta asettaa kieltopäätöksen tehosteeksi uhkasakko, jonka tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Lain 340 §:ssä säädetään Viestintäviraston oikeudesta kieltää teleyritykseltä teletoinnin harjoittaminen osittain tai kokonaan tapauksessa, jossa teleyritys edellä mainituista seuraamuksista huolimatta vakavasti ja olennaisella tavalla rikkoo tai jättää noudattamatta tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä, sen nojalla annettuja määräyksiä tai päätöksiä.

TSM-asetuksen näkökulmasta arvioitavaksi tulee näiden säännösten soveltuvuus suhteessa asetuksen seuraamussäännökseen. Mikäli kansallisesti olemassa olevat seuraamussäännökset katsotaan sopiviksi, on tietoyhteiskuntakaareissa säädettävä näiden säännösten soveltamisesta myös TSM-asetuksen valvontaan, esimerkiksi vastaavasti kuin EU:n verkkovierailuasetuksen osalta on säädetty tietoyhteiskuntakaaren 304 §:n 2 momentissa. Kyseisen pykälän mukaan lain 302, 303, 308, 309, 311—315, 325, 330, 332, 336, 340, 344 ja 345 §:ssä säädetty koskee myös EU:n verkkovierailuasetuksen noudattamisen valvontaa ja rikkomisen seuraamuksia sekä mainitusta asetuksesta johtuvien riitojen ratkaisemista.

EU:n yleisen vastaavuusperiaatteen mukaisesti EU-asetuksen nojalla säädettävien seuraamusten on oltava samankaltaisia kuin seuraamukset vastaavan kansallisen oikeuden loukkaamisesta ja ne on voitava määrätä samankaltaisessa menettelyssä kuin seuraamukset vastaavasta kansallisen oikeuden loukkaamisesta. Tämä puoltaisi edellä mainittua lähestymistapaa.

Samassa yhteydessä tietoyhteiskuntakaaren 304 §:n 2 momenttiin olisi liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista lisätä viittaus, jonka mukaan edellä listattujen valvontaa, seuraamuksia sekä riitojen ratkaisemista koskevien pykälien lisäksi myös lain 331 § koskisi EU:n verkkovierailuasetusta ja TSM-asetusta. Kyseisessä pykälässä säädetään Viestintäviraston oikeudesta päättää tarvittavista väliaikaisista toimista tapauksessa, jossa tietoyhteiskuntakaarta taikka sen nojalla annettua säännöstä, määräystä, päätöstä tai lupaehtoa koskeva virhe tai laiminlyönti aiheuttaa välitöntä ja vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle taikka vakavaa taloudellista tai toiminnallista haittaa muille yrityksille, tilaajille taikka käyttäjille tai viestintäverkkojen tai viestintäpalvelujen toiminnalle. Ehdotettu lisäys viittaukseksi takaisi vastaavuusperiaatteen toteutumisen niin verkkovierailuasetuksen kuin TSM-asetuksenkin osalta, sillä kyseistä pykälää sovelletaan voimassa olevaan kansalliseen verkkoneutraliteettisääntöön ja verkkovierailusääntelyn rikkomiseen verrattaviin muihin toimiin. Vastaava säännös sisältyi kumotun viestintämarkkinalain 127 a §:ään.

TSM-asetuksen valvontaa ja täytäntöönpanoa varten Viestintävirastolla tulisi olla lisäksi mahdollisuus antaa määräyksiä. Määräyksenantovaltuutusta on tarkemmin käsitelty seuraavassa kappaleessa.

7) Määräyksenantovaltuutus

TSM-asetuksen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on valvottava tarkasti ja varmistettava, että asetuksen 3 ja 4 artiklaa noudatetaan, ja niiden on edistettävä sellaisten syrjimättömien internetyhteyspalvelujen jatkuvaa saatavuutta, joiden laatutaso vastaa teknologian kehitystä. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat tässä tarkoituksessa myös edellyttää teknisiä ominaisuuksia, palvelun laadun vähimmäisvaatimuksia ja muita asianmukaisia ja tarpeellisia toimenpiteitä koskevia vaatimuksia yhdeltä tai useammalta yleisen sähköisen viestinnän tarjoajalta, mukaan lukien internetyhteyspalvelujen tarjoajat. Asetuksen johdanto-osan mukaan tähän sisältyy velvollisuus varmistaa riittävä verkkokapasiteetti korkealaatuisten ja syrjimättömien internetyhteyspalvelujen tarjoamiseksi, joiden yleistä laatua muiden palvelujen kuin internetyhteyspalvelujen tarjoaminen erityisellä laatutasolla ei saisi heikentää.

Lisäksi yleisen sähköisen viestinnän tarjoajat, mukaan lukien internetyhteyspalvelujen tarjoajat, antavat kansallisen sääntelyviranomaisen pyynnöstä tiedot 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista velvollisuuksista, erityisesti tiedot niiden verkkokapasiteetin ja tietoliikenteen ja hallinnoinnista, sekä perustelut mahdollisille toteutetuille liikenteenhallintatoimenpiteille. Näiden tarjoajien on annettava pyydyt tiedot kansallisen sääntelyviranomaisen edellyttämässä määräajassa ja sen vaatimalla tarkkuudella.

Viestintävirasto on antanut tietoyhteiskuntakaaren nojalla teknisiä määräyksiä, jotka ovat lakien ja asetusten tavoin pakottavaa oikeutta. Määräyksillä tarkennetaan laissa säädettyjä velvoitteita tai oikeuksia ja ne ovat oleellisessa roolissa myös tietoyhteiskuntakaaren ja sen perusteella annettujen määräysten valvonnassa. Määräyksenantovaltuudesta säädetään aina erikseen laissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että asetuksen tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi Viestintävirastolle tulisi säätää mahdollisuus soveltaa tietoyhteiskuntakaaren määräyksenantovaltuuksia myös TSM-asetuksen valvonnassa. Määräyksenantovaltuuksia tulisi laajentaa, jotta Viestintäviraston olemassa olevia määräyksiä voitaisiin tarvittaessa päivittää niin, että ne olisivat asetuksen ja etenkin tekeillä olevien BEREC:n suuntaviivojen mukaisia. Asetus sisältää lisäksi uusia toimivaltuuksia edellyttäviä säännöksiä, kuten 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu nopeuteen tai muihin palvelun laatuun koskeviin muuttujiin liittyvän suorituskyvyn todentaminen kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymän valvontamekanismin avulla. Alustavan arvion mukaisesti hyväksytty valvontamekanismi voisi olla tehokasta määrittämällä suoraan Viestintäviraston teknisessä määräyksessä, jolloin voisi olla mahdollista määrittämällä hyväksyttävän ratkaisun puitteet ilman jonkin tietyn ratkaisun nimeämistä hyväksytyksi ratkaisuksi. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä sitä, että lailla säädettävä määräyksenantovaltuus muotoillaan riittävän selkeäksi ja tarkkarajaiseksi.

Lisäksi esimerkiksi kapasiteetin riittävyyden seurantavelvoitteen valvontaa olisi liikenne- ja viestintäministeriön alustavien arvioiden mukaan mahdollista tehdä jo olemassa olevien velvoitteiden mukaisesti. Kyseisen jo olemassa olevan ennakkosääntelyn soveltaminen selkiyttäisi tilannetta ja estäisi turhien lisäkustannusten syntymistä.

Tiivistelmä liikenne- ja viestintäministeriön alustavista ehdotuksista tietoyhteiskuntakaaren muuttamiseksi

Kumotaan tietoyhteiskuntakaaren 110 §:n 1-6 momentti ja lisätään uusi 1 ja 2 momentti seuraavasti¹²:

110 § Verkon neutraliteetti

~~Internetyhteyspalvelun tarjoaja ei saa rajoittaa tilaajan tai käyttäjän mahdollisuutta käyttää internetyhteyspalvelua paitsi:~~

~~1) selkeästi ja kattavasti viestintäpalvelusopimuksessa määriteltyjen internetyhteyspalvelun laadun, tiedonsiirtonopeuden vaihteluvälin tai muiden palvelun keskeisten ominaisuuksien toteuttamiseksi välttämättömällä tavalla;~~

~~2) viranomaisen tai tuomioistuimen päätökseen perustuen;~~

~~3) tietoturvasta huolehtimiseksi ja häiriön korjaamiseksi 243, 272 ja 273 §:ssä säädetyllä tai näihin rinnastettavalla muulla laissa säädetyllä tavalla;~~

~~4) internetyhteyspalvelun ja muun viestintäpalvelun 243 ja 244 §:ssä tarkoitettujen laatuvaatimusten täyttämiseksi.~~

~~Edellä 1 momentin 1 ja 4 kohdassa tarkoitettut rajoitukset tulee toteuttaa syrjimättömästi eivätkä ne saa:~~

~~1) rajoittaa internetyhteyspalvelun tarkoituksenmukaista käyttöä;~~

~~2) estää tai rajoittaa tilaajan tai käyttäjän mahdollisuutta käyttää haluamiaan sovelluksia ja palveluja;~~

¹² Tässä kohtaa ja jatkossa tässä muistiossa käytetään seuraavaa merkintätapaa: muutokset lihavoituna ja yliviivattuna
188881 1.2

3) hidastaa kohtuuttomasti internetyhteyspalvelun liikennettä.

~~Internetyhteyspalvelun tarjoajan on huolehdittava palvelun markkinoinnissa ja muilla keinoin siitä, että tilaajalla ja käyttäjällä on riittävästi tietoa edellä 1 momentissa tarkoitettujen rajoitusten mahdollisista olennaisista vaikutuksista palvelun käyttöön.~~

~~Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä tässä pykälässä tarkoitettujen rajoitusten ja menettelyjen arvioimisesta ja niiden käyttämisestä internetyhteyspalvelun riittävän käytettävyyden ja laadun turvaamiseen.~~

~~Viestintävirasto voi päätöksellään velvoittaa internetyhteyspalvelun tarjoajan:~~

~~1) toteuttamaan 2 momentissa tarkoitettujen haittojen estämiseksi välttämättömiä menettelyjä; tai~~

~~2) pidättäytymään sellaisten menettelyjen ja rajoitusten käyttämisestä, jotka aiheuttavat 2 momentissa tarkoitettua haittaa.~~

~~Viestintäviraston on 4 ja 5 momentin mukaisia määräyksiä ja päätöksiä antaessaan otettava huomioon käyttäjille tarjolla olevien internetyhteyspalvelujen yleinen laatu, palvelun hinta ja ominaisuudet.~~

Verkon neutraliteetista säädetään avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2015/2120, jäljempänä *EU:n TSM-asetus*.

Viestintävirasto voi antaa määräyksiä EU:n TSM-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista teknisistä ominaisuuksista, palvelun laadun vähimmäisvaatimuksista ja muista asianmukaisia ja tarpeellisia toimenpiteitä koskevista vaatimuksista. Viestintävirasto voi lisäksi antaa tarkempia määräyksiä TSM-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun valvontamekanismin hyväksymisestä tai päättää valvontamekanismin hyväksymisestä.

Muutetaan tietoyhteiskuntakaaren 108 §:n 2 momentin 2 kohta seuraavasti:

108 § Viestintäpalvelusopimus

Teleyrityksen ja tilaajan välinen viestintäpalvelusopimus on tehtävä kirjallisesti.

Sopimuksessa on yksilöitävä teleyrityksen nimi ja yhteystiedot. Sopimuksessa on mainittava ainakin:

1) sopimuksen voimaantulopäivä, voimassaoloaika ja mahdollinen uusimismenettely;

2) tarjottavien palvelujen laatu, ominaisuudet sekä ylläpitopalvelutyypit; ~~internetyhteyspalveluista mainitaan myös tiedonsiirtonopeuden vaihteluväli;~~

3) viestintäpalvelun toimitusaika;

4) sopimuksen irtisanomismenettely ja irtisanomisen perusteet;

5) virheen tai viivästyksen seuraamukset;

- 6) miten sopimusehtojen muutoksista tiedotetaan tilaajalle;
 - 7) mitkä ovat tilaajan ja käyttäjän oikeudet sopimusehtojen muuttuessa;
 - 8) palvelujen hinnoitteluperuste tai sovellettavat hinnastot;
 - 9) tilaajan oikeus saada tietoja laskunsa muodostumisesta;
 - 10) tilaajan oikeus tehdä telelaskusta muistutus;
 - 11) maksun laiminlyönnin seuraamukset;
 - 12) teleyrityksen oikeus lopettaa palvelun tarjoaminen tai rajoittaa palvelun käyttöä;
 - 13) 112 §:n 1 momentissa tarkoitettu käyttöraja sekä ohjeet siitä, miten kuluttaja voi seurata laskun kertymistä;
 - 14) voiko liittymän avulla käyttää hätäpalveluja ja voidaanko liittymän haltijan sijainti paikantaa hätätilanteissa;
 - 15) tiedot menettelyistä, joilla teleyritys mittaa ja muokkaa tietoliikennettä välttääkseen verkkoyhteyden ylikuormittumisen;
 - 16) tiedot siitä, miten 15 kohdassa tarkoitettut menettelyt saattavat vaikuttaa palvelun laatuun;
 - 17) tarjottavat asiakaspalvelut;
 - 18) toimitettavan päätelaitteen käyttöä koskevat rajoitukset;
 - 19) tilaajan ja käyttäjän mahdollisuus valita, sisällytetäänkö hänen yhteystietonsa puhelinluetteloon sekä mitä yhteystietoja tilaaja haluaa siihen sisällyttää;
 - 20) laskun maksutavat ja niistä aiheutuvat hintaerot;
 - 21) millaisiin toimenpiteisiin teleyritys voi ryhtyä tietoturvan vaarantuessa.
- Sopimuksessa on lisäksi mainittava kuluttajan oikeudesta saattaa sopimusta koskeva riita kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi.

Muutetaan tietoyhteiskuntakaaren 304 §:n 2 momentti seuraavasti:

304 § Viestintäviraston erityiset tehtävät

Sen lisäksi, mitä muualla tässä laissa säädetään, Viestintäviraston tehtävänä on:

- 1) edistää sähköisen viestinnän toimivuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta;
- 2) osallistua valmiussuunnitteluun sekä valvoa ja kehittää alan teknistä varautumista poikkeusoloihin;
- 3) hoitaa radiotaajuuksia ja teletoimintaa sekä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen numerointia ja tunnuksia koskevaa hallintoa;
- 4) koordinoida telealan standardointia;
- 5) myöntää radiolähetyksen tunnistamiseksi tarvittavan radioaseman tunniste ja antaa tarvittaessa määräykset sen käytöstä;

- 6) kerätä tietoa ja tiedottaa verkkopalvelujen ja viestintäpalvelujen saatavuudesta, laadusta ja hinnoista;
- 7) kerätä tietoa verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvista tietoturvaloukkauksista ja niiden uhkista sekä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen vika- ja häiriötilanteista;
- 8) tiedottaa tietoturva-asioista sekä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen toimivuudesta;
- 9) selvittää radioviestinnän häiriön sekä radiolaitteen tai telepäätelaitteen viestintäverkolle, radiolaitteelle, telepäätelaitteelle tai sähkölaitteistolle aiheuttaman häiriön syitä;
- 10) selvittää verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia ja niiden uhkia;
- 11) ilmoittaa komissiolle sellaisesta yhteistyöstä Euroopan unionin jäsenvaltion kanssa, jonka seurauksena yhdenmukaistetaan sellaiset jäsenvaltioiden rajojen yli tarjottavien viestintäpalvelujen tietoturvallisuuteen liittyvät valvontatoimenpiteet, joilla voi olla vaikutusta sisämarkkinoiden toimintaan.
- Mitä 302, 303, 308, 309, 311—315, 325, 330, 331, 332, 336, 340, 344 ja 345 §:ssä säädetään, koskee myös verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 531/2012, jäljempänä *EU:n verkkovierailuasetus*, sekä EU:n TSM-asetuksen (EU) N:o 2015/2120 noudattamisen valvontaa ja rikkomisen seuraamuksia sekä mainitusta asetuksesta johtuvien riitojen ratkaisemista.

Arvioitavia kysymyksiä lausunnonantajille

Edellä olevan arvion pohjalta liikenne- ja viestintäministeriö pyytää asiasta kiinnostuneita tahoja lausumaan muistiossa esitetyistä kansallisista sääntelytarpeista ja niiden perusteluista. Erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö pyytää näkemyksiä seuraaviin kysymyksiin liittyen:

1. Mikä on näkemyksenne liikenne- ja viestintäministeriön alustavasti esittämistä muutoksista tietoyhteiskuntakaareen, ottaen huomioon EU-asetuksen luonne päällekkäisen kansallisen lainsäädännön syrjäyttävänä lainsäädäntöinstrumenttina?
2. Mitä muita seikkoja katsotte, että liikenne- ja viestintäministeriön tulisi huomioida tietoyhteiskuntakaaren muuttamista koskevassa säädöshankkeessa tai mahdollisten muiden TSM-asetuksen johdosta tarpeellisten kansallisten lainsäädäntömuutosten suhteen?
3. EU:ssa hyväksytyn asetuksen sisältöön ei voida vaikuttaa kansallisilla toimilla, vaan asetusta on sovellettava suoraan ja sellaisenaan. Asetusten vaikutusten ymmärtäminen on kuitenkin tärkeää esimerkiksi tulevaisuuden EU-sääntelyyn vaikuttamisen näkökulmasta. Miten arvioitte TSM-asetuksen nyt tai tulevaisuudessa vaikuttavan yrityksenne tai toimialanne toimintaedellytyksiin tai asemaanne sähköisten viestintäpalvelujen käyttäjänä tai tuottajana?

Liitteet	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120 (TSM-asetus)
Jakelu	Jakelulistan mukaan, LVM:n verkkosivut
Tiedoksi	Viestintävirasto