

FiCom lausunto sähköisen viestintäpalvelulain HE-luonnoksesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta sähköisen viestinnän palvelulain (SVPL) ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. FiCom kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Luonnoksessa on onnistuttu melko hyvin implementoimaan direktiivin säännökset huolimatta niiden vaikeaselkoisuudesta.
- Valmistelun yhtenä tavoitteena oli Suomi-lisien poistaminen, jossa ei ole onnistuttu, sillä luonnokseen on sisällytetty direktiiveistä riippumatonta kansallista lisäsääntelyä, eikä aiempaa kansallista sääntelyä ole kevennetty.
- Yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat sekä kertaluontoisina että pysyvinä erittäin raskaita. Erityisesti kansallista lisäsääntelyn tarvetta ja sen aiheuttamia kustannuksia tulee arvioida uudelleen ja kokonaisuutena. Myös yritysten pysyvä hallinnollinen taakka kasvaa, ja eri säädösten päällekkäisyyksiä tulee arvioida ja poistaa tarpeettomat.
- Ehdotus, joka koskee paikallisen yleisen teletoiminnan harjoittamista ilman toimilupaa, on uutta ja aiemmasta poikkeavaa sääntelyä. Taajuuksien käytön yleiseen teletoimintaan tulisi olla aina toimiluvan varaista, ja luvasta päättää valtioneuvosto. Ehdotus tulisi poistaa tai sitä tulee täsmentää jatkovalmistelussa huomattavasti.
- Tukiasematiheyden ja verkon välityskykyyn liittyvää verkkoteknistä yhteysnopeutta koskeva vaatimus on uusi ja yllättävä ehdotus, josta ei ilmene, mitä ongelmaa sillä pyritään ratkaisemaan. Ehdotus aiheuttaisi erittäin huomattavia kustannuksia yrityksille ja se tulisi poistaa jatkovalmistelussa.
- Huomattavaa markkinavoimaa (HMV) koskevaa sääntelyä tulee jatkovalmistelussa selkeyttää ja täsmentää erityisesti vähittäismarkkinavelvoitteiden, sitoumusmenettelyn ja kuparinpoistopykälän osalta.
- Yritysnumeroiden hintasääntelyä ja tuotteistamista koskeva ehdotus on poikkeuksellinen ja yksipuolisesti perusteltu, ja se tulisi poistaa.
- Yleispalvelun yhteysnopeutta koskeva 150 prosentin nosto ei vastaa tarkoituksenmukaista yhteysnopeutta koskevan selvityksen lopputulosta. Ehdotetun nopeuden noston kustannusvaikutus olisi kymmeniä miljoonia euroja, ja se edellyttäisi korvausten kustantamista valtion varoista. Yhteysnopeutta ja sitä koskevia laatuvaatimuksia tulee keventää huomattavasti.
- Käyttäjän oikeuksien sääntelyn soveltamisalaa tulee muuttaa koskemaan ensisijaisesti kuluttajia eikä tilaajia.

- Suodattamista koskevan 185 §:n määräyksen soveltamisala on hyvin ongelmallinen, ja siihen mahtuu laaja joukko rikosnimikkeitä, joten soveltamisalan rajaaminen tulee muuttaa rikospykäläkohtaiseksi. Sääntelyn nojalla annettavien määräysten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia.
- Riippumattomalla asiantuntijalla teetetty tekninen turvallisuus- ja toimivuustarkastus tulee kattaa tietoyhteiskuntamaksulla, jos tarkastuksen kohde on tietoyhteiskuntamaksuvelvollinen.
- Sijoittamisoikeus tulisi olla heti täytäntöön pantavissa. Lisäksi viestintäverkon siirtoa, suojaamista ja poistamista vaativan tahon tulee maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti maksaa toimenpidenkustannukset.
- Viranomaisten avustamisesta aiheutuvat kustannukset tulee korvata.
- Videonjakoalustapalvelun määritelmää ei SVPL:ssä tule laajentaa siitä, miten se AVMS-direktiivissä on määritelty.
- Kaapelitelevisioverkon siirtovelvollisuuksia tulee tarkastella jo ennen vuotta 2021, koska velvollisuudet eivät ole enää välttämättömiä tai kohtuullisia. Julkisen palvelun radio-ohjelmistojen siirtovelvoite estää kaapelilaajakaistan tehokkaamman kehittämisen.
- Ehdotettu lain voimaantuloaika 19.9.2020 on erittäin ongelmallinen lukuisten uusien velvoitteiden takia, joten lain voimaantuloa tulisi lykätä.

Yleistä

FiComin lausunto keskittyy teledirektiivin implementoinnin osalta taajuuksia, huomattavaa markkinavoimaa (HMV), yleispalvelua, käyttäjän oikeuksia ja siirtovelvollisuutta (must carry) koskevaan sääntelyyn. Lisäksi erityiskysymyksenä nostetaan esille suodattamista eli tiedon saannin estoa koskeva määräys. Audiovisuaalista mediapalvelua (AVMS) koskevan sääntelyn osalta lausunto painottuu videonjakoalustapalvelua koskevaan määritelmään.

Ottaen huomioon teledirektiiviä koskevien säännösten vaikeaselkoisuuden ja seikkaperäisyyden, on niiden implementoinnissa onnistuttu varsin hyvin. Säädöshankkeen valmistelu on ollut pääosin avointa, ja valmisteluvaiheessa on järjestetty lukuisia kuulemistilaisuuksia sekä laadittu useita taustaselvityksiä. Kaikki valmisteluvaiheen materiaali on ollut hankesivuilla yleisesti saatavilla ja käytettävissä. Esitysluonnoksesta ilmenee, että tehtyjä taustavalmisteluita on pyritty hyödyntämään mahdollisimman paljon. Valitettavasti kuitenkin eräitä keskeisiä ja merkittäviä kansallisia lisäsääntelyehdotuksia ei ole valmisteltu avoimesti, vaan ne ovat tulleet esille vasta esitysluonnoksen yhteydessä. Tällaisia ovat yleisen teletoiminnan harjoittaminen paikallisesti ilman toimilupaa, verkkoteknistä yhteysnopeutta koskeva ehtovaatimus ja yritysnumeroiden hintasääntely.

Teledirektiivin tietyt artiklat ovat hyvin yksityiskohtaisia eivätkä lähtökohtaisesti mahdollista kansallista liikkumavaraa. Tämä näkyy luonnoksessa väistämättä sääntelyn vaikeaselkoisuutena esimerkiksi huippunopeiden verkkoyhteyksien edistämistä koskevissa uusissa 81 a – 81 c §:ssä. Lisäksi joissakin luonnoksen kohdissa perustelut ovat melko suppeat tai vain toistavat kyseisen pykäläehdotuksen, joten jatkovalmistelussa säännösten perusteluja tulee täydentää.

Esitysluonnokseen on tuotu kansallista lisäsääntelyä ilman, että perustellaan, mitä ongelmaa sillä pyritään ratkaisemaan. Sääntelyn tulisi kuitenkin olla mahdollistaja ja viimesijainen keino mahdollisen ongelman ratkaisemiseksi. Esimerkiksi matkaviestiverkon yhteysnopeutta ja puhelinverkon käytöstä perittävää

korvausta koskevat ehdotukset ovat yllättäviä, koska kyseiset asiat eivät ole nousseet valmisteluvaiheessa lainkaan esille. Niissä tilanteissa, joissa direktiivi mahdollistaa kansallista liikkumavaraa, sitä on hyödynnetty monessa kohdin teleyrityksille velvoittavaan suuntaan, kuten yleispalvelua ja käyttäjien oikeuksia koskevissa osioissa, joissa sääntely on jo ennestään raskasta ja yrityksiä velvoittavaa. On tärkeää, että kansallinen lisäsääntely kohdistetaan vain sinne, missä se on tarpeellista markkinaongelmien ratkaisemiseksi, ja ehdotuksessa tulisi pitäytyä sen alkuperäisen tavoitteen mukaisesti minimisääntelyssä.

Yritysvaikutuksista

Esitysluonnoksen yritysvaikutusten arviointi on pistemäistä ja asiakochaista huomioimatta muutosehdotusten kokonaisvaikutuksia. Pelkästään yleispalvelunopeuden nosto, verkkotoimiluvan yhteysnopeutta koskeva ehto (eli tukiasemien kapasiteetti ja tiheys), yritysnumeroiden hintasääntely ja mahdollinen vaatimus kupariverkon korvaamisesta kuidulla jo itsessään olisivat kertavaikutuksiltaan keskeisille toimijoille yhteensä lähes sata miljoonaa euroa ja vuosittaisina kustannuksina kymmeniä miljoonia euroja. Tästäkin syystä kolmesta ensin mainitusta kansallisista sääntelyvelvoitteista tulisi luopua tai niitä tulisi lieventää huomattavasti. Vaikutusarvioinneissa tulisi tarkemmin ja tiivistetysti huomioida HE-esityksen kokonaisvaikutukset yrityksille.

Toisenlaisena esimerkkinä kustannusvaikutuksista voidaan nostaa käyttäjän oikeudet. Esitysluonnoksessa todetaan osana käyttäjän ja tilaajan oikeuksiin liittyvien säännösehdoitusten taloudellisten vaikutusten arviota seuraavasti: *"Teledirektiivin uusien laajojen ennakkotietovaatimusten ja vaatimuksen sopimustiivistelmästä arvioidaan lisäävän jossain määrin teleyritysten hallinnollista taakkaa."*¹ Vaikka tältä osin kyse on täysharmonisoivan sääntelyn täytäntöönpanosta, on kuitenkin hyvä huomata, että mainitut vaatimukset aiheuttavat yrityksille etenkin lyhyellä aikavälillä merkittäviä järjestelmien ja myyntikanavien kehittämiseen liittyviä kustannuksia sekä kasvattaa yritysten pysyvää hallinnollista taakkaa. Erityisen hankalaksi säännösten mukaisiin muutoksiin ryhtymisen tekee se, että alan kuluttajakaupassa noudatettavat ennakkotietovaatimukset ovat kokonaisuutena sekavat erityisesti näiden uusien muutosten myötä. Yritysten on sovittava yhteen kuluttajansuojalain 2 luvun sekä etäkaupassa 6 luvun ja lisäksi alakohtaisen erityissääntelyn vaatimukset.

Ehdotettu 106 b § edellyttää, että kuluttajalle annetaan jo ennen sopimuksen tekemistä kaksi erillistä kirjallista dokumenttia (ennakkotiedot ja sopimustiivistelmä). Lisäksi viimeistään sopimuksen tekemisen jälkeen tulee kuluttajalle antaa täydelliset sopimusehdot sekä alalla yleisessä etämyynnissä tilausvahvistus. On ilmeistä, että näiden kaikkien vaatimusten yhteensovittaminen ja samalla hyvän ja selkeän asiakaskokemuksen tarjoaminen on haastavaa. Lainsäätäjän tulisikin arvioida vielä kaikki kuluttajasopimuksen tekoa edeltävät ja seuraavat tiedonantovelvollisuudet kokonaisuutena ja poistaa tarpeettomia päällekkäisyyksiä mahdollisuuksien mukaan. Yksinkertaiset ja selkeät menettelytavat ovat myös kuluttajien etu. Myös selkeät kannanotot siitä, milloin SVPL:n kirjatun velvollisuuden täyttäminen suoraan täyttää myös kuluttajansuojalain vaatimukset, ovat tarpeen.² Asia on erityisen tärkeä yritysten oikeusturvan kannalta, sillä kuluttaja-asiamiehelle on ehdotettu uutena toimivaltuutena seuraamusmaksun

¹ Esitysluonnos s. 120.

² Esitysluonnoksessa esimerkki tällaisesta toteamuksesta on sivulla 198, jolla todetaan, että valtioneuvoston asetuksen mukaisten tietojen antaminen täyttäisi samalla kuluttajansuojalain vastaavan tiedonantovaatimuksen.

määräämistä muun muassa tilanteissa, joissa yritys rikkoo tai laiminlyö 106 b:ssä mainittuja kuluttajansuojalain pykälää 2:8a ja 6:9.³

Taajuudet

Suomessa taajuuspolitiikka on ollut erinomaisen onnistunutta, ja osin sen vuoksi Suomi on edelläkävijä mobiilidatayhteyksissä ja niiden käytössä. Mobiilidatan käyttö lähes tuplaantuu edelleen vuosittain. Datan käyttö kertoo siitä, että verkkojen kattavuus, laatu ja mobiilipalvelujen saatavuus ovat erinomaisella tasolla ja palveluiden hinnoittelu on erittäin asiakasystävällistä. Toimivaa taajuuspolitiikkaa tulee jatkaa, sillä se hyödyttää koko Suomea ja kaikkia käyttäjiä.

Mobiilipalvelujen käyttäminen edellyttää, että toimijoille osoitetaan ja myönnetään jatkossakin riittävästi taajuuksia. Mobiiliverkot ovat Suomessa rakentuneet markkinaehtoisesti ja markkina on osoittanut toimivuutensa, joten jatkossakin keskeisimmät langattoman laajakaistan taajuudet ja toimiluvat on tarpeellista osoittaa yleistä teletoimintaa harjoittaville kaupallisille toimijoille.

6 § Yleisen ja vähäisen paikallisen verkkopalvelun tarjoaminen ilman toimilupaa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa olisi mahdollista harjoittaa toimiluvasta vapaata yleistä teletoimintaa tarjoamalla vähäistä paikallista verkkopalvelua rajatulla alueella, kuten kaupunginosassa tai kylässä. Säännös on uusi ja poikkeaa nykyisestä. Uuden säännöksen mukaan yleistä matkaviestinverkon teletoimintaa voisi harjoittaa pelkällä radioluvalla ja ilman valtioneuvoston myöntämää toimilupaa. Tällainen ehdotus ei valmisteluvaiheessa ole noussut esille, joten näin merkittävä muutos esitysluonnosvaiheessa on jopa yllättävä.

Taajuuksien käyttö yleiseen teletoimintaan tulisi olla aina toimiluvan varaista, ja luvasta päättää valtioneuvosto. Tällöin pystytään parhaiten arvioimaan taajuustehokkuus sekä kilpailu- ja turvallisuusnäkökohdat.

Ehdotuksen perustelut ovat melko suppeat, eikä niissä ole tarkemmin avattu sääntelyn tarvetta ja sitä, mitä sääntelyllä tavoitellaan. Ehdotusta perustellaan sillä, että kyseessä olisi vastaavanlainen poikkeus kuin mitä samassa pykälässä oleva joukkoviestintäverkkoja koskeva poikkeussäännös on. Nyt ehdotettua ”Yleisen ja vähäisen paikallisen verkkopalvelun tarjoaminen ilman toimilupaa” -poikkeusta ja joukkoviestintäverkkoja koskevaa poikkeusta ei FiComin näkemyksen mukaan voi rinnastaa, koska jälkimmäiselle on asetettu ehtoja mm. toiminnan keston ja lähettimen tehon sekä hyvin suppean aluerajauksen osalta. Ehdotettu säännös tulisi aiheuttamaan sen soveltamisessa aina tulkintaongelmia siitä, mikä on vähäistä ja mikä on paikallista. Paikallista, rajattua verkkotoimintaa voi harjoittaa jo nykyisin eri tavoin, mutta ehdotuksesta ei ilmene, mikä lisäarvo ehdotuksen laajentamisella yleiseen teletoimintaan olisi.

Tällaista merkittävää päätöksentekoa taajuuksien jaosta ei tulisi delegoida ”alemmanasteiselle” viranomaiselle. Kuitenkin jos ehdotusta ei poisteta jatkovalmistelussa, tulisi radioluvassa jatkossa määritellä seikkaperäiset edellytykset muun muassa ehdotetun toiminnan häiriöttömyyden, tehokkaan käytön ja mahdollisen yhteenliittämisen takaamiseksi siten, että pelkän radioluvan nojalla operoiva toimija vastaa esimerkiksi häiriöistä ja mahdollisista yhteenliittämis- ja muista kustannuksista.

³ Ks. tarkemmin Hallituksen esitys HE 54/2019 vp. ja ehdotettu 16 §.

Ehdotusta ja sen perusteluja tulee joko täsmentää huomattavasti tai se tulee poistaa jatkovalmistelussa kokonaan.

16 § Verkkotoimiluvan ehdot

FiCom kannattaa ehdotettuja toimilupakausien kestoja. Verkon rakentamiseen tehtävät investoinnit ovat erittäin huomattavia, joten riittävän pitkät toimilupakaudet ovat aivan keskeinen edellytys investoinneille ja innovaatioille. Lyhyempiä toimilupa-aikoja on mahdollista myöntää pykälästä ilmenevillä poikkeuksilla, kuten niiden voimassaoloaikojen samanaikaisella päättymisellä. Kohtaa ei ole avattu perusteluissa lainkaan, joten esitystä tulee tältä osin täydentää jatkovalmistelussa. Tämän poikkeuksen käyttämiselle tulee olla sitä painavampia perusteita, mitä lyhyempi toimilupakausi olisi.

Luonnoksessa ehdotetaan, että toimilupaan voitaisiin liittää verkkoteknistä yhteysnopeutta koskevia ehtoja, jotka vaikuttavat tukiasematiheyteen ja verkon välityskykyyn. Ehdotus on uusi, eikä se ole ollut aiemmin valmisteluvaiheessa esillä. Kyse on erittäin merkittävästä ehdotuksesta, koska ehto ja sen asettaminen sekä ehdotettu liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovalta lisäävät merkittävästi yritysten kustannuksia. Ehdotuksesta ei ilmene, mitä ongelmaa sillä pyritään taklaamaan, eikä siitä ole myöskään tehty vaikutusarviointia. Perusteluissa oleva maininta siitä, että määrittelyllä ohjataan teleyrityksiä viestintäverkkojen rakentamisessa vaaditun peittoalueen osalta, on erikoinen tilanteessa, jossa suomalaiset mobiiliverkot ovat maailman huippua niin kattavuudeltaan kuin laadultaankin. Ilman toimilupaa toimivalla ei ole vastaavia vaatimuksia, joten ehdotus ei ole syrjimätön ja tasapuolinen.

FiCom esittää ehdotusta poistettavaksi tarpeettomana.

17 a § Toimiluvan jatkaminen ja 17 b § uusiminen

FiCom kannattaa esitettyjä ehdotuksia, koska ne voivat olla hyvinkin merkittäviä verkkoinvestointien kannalta. Ehdotuksia tulisi kuitenkin joiltakin osin täydentää. Jatkamista koskevaa säännöstä tulisi täydentää siten, että siinä säädettäisiin takaraja, milloin valtioneuvoston tulee antaa ilmoitus toimiluvan jatkamisesta. Esimerkiksi säännöksen 1 momenttia voisi täydentää seuraavasti:

”Valtioneuvosto arvioi viimeistään kaksi vuotta ennen ja antaa päätöksen viimeistään vuotta ennen 16 §:n 1 – 2 momentissa säädettyä...”

Jatkamista koskevasta ehdotuksesta ja sen perusteluista ei ilmene jatkamisen juridinen muoto, mutta ilmeisesti kyse on valtioneuvoston päätösasiasta, josta on SVPL 345 §:n mukainen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tästäkin syystä ehdotukseen olisi tarkoituksenmukaista lisätä takarajaa koskeva täydennys, jotta mahdollinen valituskäsittely ehtisi päättyä ennen alkuperäisen toimilupakauden päättymistä.

Jatkamisen esteeksi on ehdotuksessa mainittu Liikenne- ja viestintävirastossa vireillä oleva 42 luvun mukainen valvontapäätös. FiCom pitää perustetta liian laveana ja avoimena, koska se mahdollistaa minkä tahansa vireillä olevana tapauksen toimiluvan jatkamisen esteeksi. Käytännössä 42 luvun mukaisia tapauksia teleyrityksiä kohtaan on vireillä lähes jatkuvasti. Ehdotusta tulisi muuttaa toimilupaehtojen rikkomiseen liittyväksi ja siten, ettei osoitettuja rikkeitä tai laiminlyöntejä ole korjattu määräaikaan mennessä, esimerkiksi seuraavasti:

”2) Liikenne- ja viestintävirastossa ei ole vireillä lain 16 §:n perustuva lain 42 luvussa säädetty valvontapäätös... virheen tai laiminlyönnin vuoksi, jota ei ole korjattu asetetussa määräjassa”.

FiCom kiinnittää huomiota siihen, että erityistä kuulemisvelvollisuutta koskevassa 310 §:n luettelossa ei ole toimiluvan jatkamista koskevaa kohtaa, uusiminen kylläkin.

Uusimista koskevaa säännöstä FiCom esittää täydennettäväksi kuten jatkamisenkin osalta niin, että säännöksestä ilmenee takaraja, jolloin uusimista koskeva valtioneuvoston päätös on viimeistään annettava.

”...aikaisintaan 5 vuotta ennen ja antaa päätöksen viimeistään vuotta ennen 16 §:n 1 – 2 momentissa ...”

20 § Taajuuksien käyttöoikeuksien vuokraaminen

FiCom esittää, että ehdotusta täydennettäisiin tai selkeytettäisiin siten, että siinä mahdollistettaisiin paikallinen tai alueellinen taajuuksien käyttöoikeuksien vuokraaminen.

7 a § Vertaisarvioinmenettely

FiCom ehdottaa säännökseen lisättäväksi, että toimialaa tulee kuulla, jos liikenne- ja viestintäministeriö pyytää komission radiotaajuuspolitiikkaryhmää järjestämään vertaisarviointimenettelyn.

Huomattava markkinavoima (HMV)

53 a § Ainoastaan tukkumarkkinoilla toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet

Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että yritystä voitaisiin pitää ainoastaan tukkumarkkinoilla toimivana, jos se ei toimisi lainkaan vähittäismarkkinoilla. Ehdon täytyminen edellyttäisi perustelujen mukaan sitä, että mikään yrityksen omistamista yhtiöistä tai liiketoimintayksiköistä tai mikään saman lopullisen omistajan tai osakkaan määräysvallassa oleva yritys ei harjoittaisi tai suunnittelisi harjoittavansa toimintaa millään vähittäismarkkinoilla.

Määritelmä poikkeaa kirjanpitolain mukaisesta yleisesti käytetystä konsernin määritelmästä. Tämä ei ole perustelua. Yritystä tulisi pitää ainoastaan tukkumarkkinoilla toimivana vain, jos mikään yrityksen kanssa samaan konserniin kuuluva yritys ei toimi millään vähittäismarkkinoilla. Näin ollen 53a §:n perusteluissa tulisi viitata suoraan kirjanpitolain mukaiseen konsernin määritelmään.

54 § Vähittäismarkkinoilla asetettavat velvollisuudet

Liikenne- ja viestintävirastolle esitetään uusia toimivaltuuksia muun muassa enimmäishintojen asettamiseen. Säännöksestä tulisi ilmetä, että tällaisten velvoitteiden asettaminen on hyvin poikkeuksellista. Kyseiset velvoitteet on poistettu Suomessa komission suosituksesta, joten sekä pykälää että sen perusteluja tulee tältä osin muuttaa. Säännöksen soveltamisen tulisi edellyttää, että markkinoilla on hyvin vakavia häiriöitä ja että velvoitteiden asettaminen on viimekätinen keino, ja niitä voi asettaa vasta, jos 2 momentin määräykset eivät ole poistaneet 1 momentissa todettuja ongelmia.

55 c § Muun kuin HVM:n perusteella asetettavat passiivisen infran ja paikallisen roamingin mukaiset veloitteet

FiComin näkemyksen mukaan ei paikallista verkkovierailua koskevalle sääntelylle eikä sen mukaisesti asetettaville veloitteille ole Suomessa tarvetta. Suomessa käyttäjillä ei ole ongelmia päästä mobiiliverkkoon tai käyttää sen palveluita. Mobiilipalveluiden vähittäismarkkinoilla kilpailutilanne on ollut erittäin toimiva ja palveluiden saatavuus käyttäjille erinomainen. Käyttäjien palveluiden saatavuutta turvaa viime kädessä yleispalvelusääntely, eivätkä käyttäjät ole missään tilanteissa vaarassa jäädä ilman yhteyksiä, joten paikallisen verkkovierailun tukkutaso yleispalvelulle ei myöskään ole tarvetta.

Jos verkkovierailua koskevaa kohtaa ei katsota mahdolliseksi poistaa jatkovalmistelun yhteydessä, tulee sen perusteluja avata ja kuvata niissä Suomen mobiilimarkkinoiden tilannetta sekä sitä, mikä on ehdotuksen suhde yleispalvelusääntelyyn ja mitkä ovat ensisijaiset keinot taata palveluiden saatavuus käyttäjille. Epäselvää on myös, mitä paikallisella verkkovierailulla tarkoitetaan ja sen tarve, jos tarkoituksena on tarjota palveluja paikallisesti. Selvää on, että toimijoita tulee kohdella yhdenmukaisesti ja syrjimättömästi myös veloitteiden ja oikeuksien osalta.

65 § Valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelu

Ehdotuksen mukaan valtakunnallisten tilaajanumeroiden (ns. yritysnumerot) access-hintaa ei saisi jatkossa hinnoitella erikseen. Perusteluiden mukaan valtakunnalliset tilaajanumerot kuuluisivat normaaleihin puhepaketteihin tai rajattomiin liittymiin.

FiCom pitää esitettyä ehdotusta erittäin huolestuttavana useastakin syystä. Ehdotuksella pyritään sen perusteluiden mukaan selkeästi sääntelemään vähittäishintoja, vaikka itse säännös koskee tukkuhintasääntelyä. Lisäksi perusteluissa kajotaan erittäin voimakkaasti teleyritysten tuotteistukseen ja siten vapaaseen kilpailuun, kun yritysnumerot siirtyisivät ehdotuksen mukaan puhepaketteihin. Esitetty mekanismi on aivan väärä, mikäli halutaan säännellä vähittäishintoja.

Perusteluissa esitetään, ettei markkinoilla ole tarjolla muita vaihtoehtoja. FiCom kummeksuu tällaista perustelua, koska siinä ei avattu markkinatilannetta eikä sitä, mitä muita vaihtoehtoja yritysnumeroita käyttävällä taholla on tarjota asiakkailleen. Vaihtoehtoja ovat tavallinen tilaajanumero, ilmaisnumero tai lisämaksullinen numero. Valtakunnallista tilaajanumeroa käyttävä taho, esimerkiksi valtion organisaatio, tekee itsenäisen valinnan siitä, millaista numeroa se haluaa asiakkailleen tarjota, joten sääntelykeinon valinta ja tarve voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Lisäksi on todettava, ettei valtakunnallisten tilaajanumeroiden rinnastaminen EU:n sisäisiin ulkomaanpuheluihin ole millään muotoa perusteltua.

FiCom on kiinnittänyt huomioita myös perustelutekstin väitteeseen, että hinnoittelu olisi syrjivää kiinteiden ja matkaviestinliittymien kesken. FiComin näkemyksen mukaan väite on virheellinen, koska joidenkin teleyritysten yritysnumeroihin soittamisen hinnat⁴ ovat samat sekä kiinteästä että mobiililiittymästä.

FiCom esittää ehdotuksen poistamista esityksen jatkovalmistelussa.

81 a § Sitoumusmenettely

⁴ <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/laajakaista-ja-puhelin/yritysnumeroihin-soittamisen-hinnat>

Ehdotuksen mukaan teleyritys voi välttää HMV-velvoitteet antamalla sitoumuksia, mutta Liikenne- ja viestintävirastolla olisi edelleen harkintavalta asettaa velvoitteita ottamatta sitoumuksia huomioon kokonaan tai osittain. Ehdotus ei tältä osin luo oikeusvarmuutta, joten viraston määräämien sitovien sitoumusten tulisi olla ensisijaisia ja vasta toissijaisesti, erityisen painavista syistä, virasto voisi määrätä velvoitteita markkina-analyysin perusteella. Luonnollisesti myös jälkikäteen asetettavat velvoitteet ovat mahdollisia, jos sitoumusta ei korjauskehotuksesta huolimatta noudateta, tai direktiivin mukaisesti tilanteissa, joissa todetaan vakavia markkinaongelmia asetetuista sitoumuksista huolimatta. Säännöksestä ja sen perusteluista ei suoraan ilmene, miten sitoumus käytännössä eroaa HMV-velvoitteista, paitsi etteivät velvoitteet ole viranomaisen määräämiä eikä niissä ole hintakattoa.

81 b § Yhteisinvestoinnit

Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan yritys voisi sitovalla yhteisinvestointisopimuksella välttää HMV-velvollisuudet, mutta 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi kuitenkin asettaa yritykselle 8-10 luvun mukaisia velvollisuuksia. Velvoitteiden asettamisen tulisi ensisijaisesti kohdistua jälkikäteen sellaisiin havaittuihin, merkittäviin markkinaongelmiin, jotka eivät ole poistuneet mahdollisista korjaustoimenpiteistä huolimatta.

Säännöksen monimutkaisuutta kuvaa se, että on jossain määrin epäselvää, tuleeko ennen yhteisinvestointisopimusta antaa 81 a §:ssä tarkoitettu sitoumus. Erikoista on se, että myös tässä pykälässä säädetään korvattavasta verkosta, mutta pykälän verkkoon pääsyä koskevat ehdot ovat erilaiset kuin mitä 81 c §:ssä säädetään. Sääntelyn raskauden ja ankarien velvoitteiden takia jää nähtäväksi, tullaanko sen perusteella tekemään yhteisinvestointeja.

81 c § Kupariverkon poistaminen tai korvaaminen

HMV-yrityksen poistaessa tai korvatessa vanhaa kupariverkkoa tulisi sen tehdä kuusi kuukautta ennen aiottua toimenpidettä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Virasto voisi ennen ilmoitettua aloituspäivää asettaa tiettyjä ehtoja ja velvollisuuksia. FiCom esittää säännöksen täydentämistä siten, että virastolle asetetaan aika tai takaraja (esim. kahden kuukauden kuluessa saamastaan ilmoituksesta), johon mennessä sen tulee reagoida saamaansa ilmoitukseen. Lisäksi säännöstä tulisi täydentää ilmoituskynnyksellä, joka rajaisi pienet hankkeet ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Muutoin säännöksen soveltaminen johtaisi erittäin raskaaseen hallinnolliseen taakkaan sekä teleyritykselle että valvontaviranomaiselle ja kasvattaisi tarpeettomasti näiden kustannuksia. Rajaus voisi perustua tosiasialliseen tilaajamäärään ja/tai verkon pituuteen.

Merkittävä osa kupariverkon puruista aiheutuu teleyritysten vaikutusvallan ulottumattomissa olevista syistä. Sähköyhtiöiden purkaessa pylväsverkkojaan tulee tästä tieto teleyrityksille joissain tilanteissa varsin myöhään. Vaikka ilmoitusaika näissä tilanteissa ei sääntelyn perusteella olisikaan kuusi kuukautta, voi tilanne olla käytännössä se, ettei mitään muita mahdollisuuksia ole kuin korvata alueen palvelut langattomilla ratkaisuilla.

Direktiivin sanamuodosta huolimatta FiCom pitää hyvänä, että säännöksessä ja sen perusteluissa on pyritty huomioimaan markkinoiden kilpailudynamiikka ja teknologiariippumaton palveluiden tarjonta käyttäjille. Ehdotuksen perusteluja olisi hyvä täydentää avaamalla vielä enemmän Suomen telepalvelumarkkinaa, jossa käyttäjien saatavilla on kattavasti kilpailtuja viestintäpalveluja.

Kuten esityksen luonnoksen vaikutusarvioinnissa todetaan, kohtuuttomat ehdot ja veloitteet voivat toimia säännöksen tarkoituksen vastaisesti, mikä ei olisi kenenkään etu. Veloitteiden asettamisen edellytyksinä tulisi perusteluissa tuoda esille se, kuinka paljon ja millä alueilla kotitalouksien palveluiden saatavuus voisi parantua eri teknologioilla toteutetuilla ratkaisuilla ja sekä se, että kilpailutilanne mahdollistaa käyttäjän valintamahdollisuuksien lisääntymisen.

Edellä esitetyn lisäksi FiCom ehdottaa, että ehdotuksen perusteluja tulisi täydentää siten, että purettava tai käytöstä poistettava kupariverkko voidaan teknologianeutraalisti korvata muilla verkkotekniikoilla ja -ratkaisuilla, joilla käyttäjien etu palvelujen saatavuuden osalta turvataan ja purettavalla alueella on teknologianeutraalia kilpailevaa toimintaa.

Yleispalvelu

Yleispalvelu-internetyhteyden nopeutta ehdotetaan nostettavaksi 150 prosentilla nykyisestä 2 Mbit/s -nopeudesta 5 Mbit/s-nopeuteen. Teetetyt selvitykset eivät tue nopeuden nostoa. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen mukaan direktiivin edellyttämät palvelut ovat toteutettavissa nykyisellä yleispalvelunopeudella. Numeerisen yhteysnopeuden ei tule olla itseisarvo, vaan tärkeää on palveluiden saatavuus.

Taloudellisen selvityksen ja luonnosehdotuksen perusteluiden mukaan ehdotettu nopeus nostaisi merkittävästi yleispalveluyritysten kustannuksia: peittovaatimuksista riippuen kustannus olisi n. 10 – 22 miljoonaa euroa, millä parannettaisiin vain joidenkin satojen asuntojen yhteyksien saatavuutta. Kyse olisi suhteettomasta veloitteesta. Jos ehdotettu yhteysnopeus ja voimassa olevat laatuvaatimukset säilyvät ennallaan, on erittäin todennäköistä, että yleispalvelun kustannukset tulevat jatkossa korvattavaksi valtion varoista. Muutamien yksittäisten kotitalouden palvelun laadun parantamiseksi nopeuden noston ja siitä aiheutuvien uusien mastojen ja tukiasemien rakentamisen sijaan parempaan lopputulokseen päästään kaupallisilla ratkaisuilla, esimerkiksi ulkoisella antennilla ja siihen liitettävällä sisäisellä wifi-reitittimellä.

FiCom katsoo selvitysten ja erityisryhmien palautteen perusteella, että yleisen ja erityisryhmien yleispalvelunopeuden nostolle ei ole tarvetta. Jos yleistä yhteysnopeutta tulisi jostain syystä nostaa, sen tulisi kustannusvaikutukset huomioiden olla enintään 50 prosenttia nykyisestä eli 3 Mbit/s ja samalla voimassa olevat laatuvaatimukset tulisi poistaa.

Luonnoksen 87 §:n mukaan internetyhteyden nopeudesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ennen asetuksen antamista Liikenne- ja viestintävirasto tekisi tarvittaessa säännöksen mukaisen selvityksen. Muilta osin selvityksen suhdetta ja erityisesti merkitystä asetuksen antamiseen ei ole lainkaan säädely, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että asetuksessa tulisi huomioida tehty selvitys, josta poikkeaminen edellyttäisi erityisen poikkeuksellisia perusteita.

Yleispalvelusääntelyä sovellettaisiin paitsi kuluttajiin, myös pk-yrityksiin ja voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin. Direktiivi ei velvoita sääntelyn soveltamista muihin kuin kuluttajiin, mutta luonnoksessa tämä kansallinen liikkumavara on hyödynnetty täysimääräisesti. Sääntelyssä tulisi pitäytyä minimisääntelyn tasolla ja välttää kansallista liikkumavaraa varsinkin, kun samanaikaisesti esitetään yleispalvelunopeuden merkittävää nostoa. Tämä nostaisi yleispalvelun tuottamisen kustannuksia entisestään, kun otetaan lisäksi huomioon, että taloudellinen taustaselvitys koski ainoastaan kotitalouksia.

Luonnoksen 87 §:n 2 momentissa käytetään termiä tilaaja, vaikka soveltamisala ei koske tilaajia sen laajassa merkityksessä.

Käyttäjän oikeudet

Käyttäjien oikeuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan sovellettavaksi 106 §:n 1 momentin mukaan koskemaan kaikkia tilaajia. FiCom esittää, että soveltamisalan tulisi koskea lähtökohtaisesti ainoastaan kuluttajia ja muita tahoja vain, jos direktiivi sitä edellyttää, ja lisäksi jos muuta ei ole sovittu. Tätä tukee jo valmistelutyössä tehty selvitys. Selvityksessä tuotiin esiin, että myös viranomaisten suhtautuminen sääntelyn laajentamiseen kaikkiin tilaajiin on lähtökohtaisesti kielteistä ja jäisi viranomaisten näkemyksen mukaan myös tehottomaksi, jollei samalla luotaisi lisäresursseja vaativaa riidanratkaisumekanismia.⁵ Alalla näyttää siis olevan selvä konsensus siitä, että sääntelyn lähtökohdaksi tulee ottaa sopimusvapaus, jota erityistä suojaa tarvitsevien luonnollisten henkilöiden osalta täydentää yleinen kuluttajansuojaoikeus sekä tarpeen mukaan erityissääntely. Tällainen sääntelyratkaisu olisi myös sopusoinnussa Suomen oikeusjärjestyksen keskeisten elementtien kanssa. Muillakaan aloilla ei tunneta yrityksiä koskevaa kuluttajansuojan kaltaista suojaa. Tältä osin selvityksessä todettiin nimenomaisesti, että kysymystä jonkinlaisesta pienyritysten suojaamisesta ei tule ratkaista erityislainsäädännössä, vaan laajemmassa koko kuluttajansuojalainsäädäntöä koskevassa tarkastelussa.⁶

Tilaajaa ja kuluttajia koskeva sääntely on monessa paikoin hyvin epäselvää. Hyviä esimerkkejä ovat sopimuksen irtisanomista (116 §) koskeva ehdotus sekä maksuvelvollisuuden alkaminen. Näistä säädellään sekä 109.2 §:ssä että 118.2 §:ssä, joista ensin mainittu koskee kuluttajaa ja toinen tilaajaa. Lisäksi viestintäpalvelun kestoa koskevassa, tilaajalle annettavassa ilmoituksessa (109.3 §) viitataan kuluttajansuojalainsäädäntöön, vaikka kyse voisi olla yritysten välisestä asiasta.

Sopimusehtojen ja tietojen julkaisemista koskevassa ehdotuksessa teleyritys veloitetaan julkaisemaan numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen osalta tieto siitä, onko hätäpalvelujen käyttö mahdollista (129.1 §). Epäselvää on se, tuleeko tällaisen tiedon tarjota myös sellainen teleyritys, joka ei tarjoa numeroista riippumatonta viestintäpalvelua, tuleeko esimerkiksi toimiluvan saaneen teleyrityksen kertoa WhatsApp -palvelua koskevasta hätäpalvelujen käyttömahdollisuudesta. Direktiivi ja sen liite IX eivät tätä edellytä. Ehdotusta tulisi esityksen jatkovalmistelussa muuttaa direktiivin liitteen IX kohdan 2.5 sananmukaiseen muotoon ("Jos yritys on numeroista riippumattomien henkilöiden välisen viestintäpalveluiden tarjoaja, tieto siitä,...")

FiCom pitää valitettavana, että sääntelyä ei ole tässä yhteydessä kyetty selkeyttämään ja keventämään, vaan niin sanotut Suomi-lisät jäisivät lainsäädäntöön edelleen, vaikka teetetty selvitys mahdollistaisi keventämisen, esimerkiksi toimituksen viivästystä koskevassa sääntelyssä ja sopimuksen purkamisessa erääntyneiden maksujen vuoksi. Lisäksi selvityksen mukaan sopimusten muuttamista koskevan säännöksen palauttaminen silloisen viestintämarkkinalain muotoon, jossa olosuhteiden olennainen muuttuminen oikeuttaisi viestintäpalvelusopimuksen muuttamiseen, voisi olla tietyillä edellytyksillä mahdollista.

⁵ Muukkonen, HUUHTANEN ja MIELITYINEN: Selvitys viestintäpalvelulaissa säädetyistä kuluttajan oikeuksista ja niitä koskevien säännösten tarpeellisuudesta s. 25.

⁶ Muukkonen ym. s. 43.

Muuta

229 § Piensolutukiasemien sijoittaminen.

Ehdotetut uudet säännökset ovat kannatettavia. Jotta säännöksen tarkoitus toteutuisi, tulisi sen koskea myös sähkönsyötön saantia, eli esimerkiksi oikeutta sijoittaa ja vetää tarvittavat sähköjohdot tai muut virtalähteet viranomaisen hallussa olevaan rakennelmaan.

233 § Päätös sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsevalle alueelle tai rakennukseen

Lisäksi FiCom esittää, että sijoittamisoikeutta koskeva päätös olisi heti täytäntönpantavissa valitusoikeudesta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin päättä. Tämä muutos nopeuttaisi rakentamista ja yhteyksien saatavuutta.

”Jos sijoittamisesta ei päästä sopimukseen, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen voi tulla teleyrityksen hakemuksesta päätöksellään antaa teleyritykselle sijoittamisoikeuden vahvistamalla 230 §:ssä tarkoitetun sijoittamissuunnitelman ja myöntää oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin sijoittamista koskeva päätös on saanut lainvoiman (aloittamisoikeus), jollei hallinto-oikeus toisin määrää.”

235 a § Siirto-, suojaamis- ja poistamiskustannukset

Viestintäverkkojen rakentamisessa on ehdottoman keskeistä se, että sijoittamisoikeuden tulee olla pysyvää etenkin maakaapeloinnin osalta, koska kaapeleiden siirtäminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja ylimääräistä haittaa. Maakaapelin sijoittamisen pysyvyys ja ennakoitavuus ovat erityisen tärkeitä rakentamishankkeiden investointipäätöksissä ja reittisuunnittelussa. Tämä osaltaan edistäisi erittäin nopeiden verkkojen rakentamista.

Kaapelin siirtämisen tai poistamisen tulisi aina olla ehdottoman välttämätöntä ja viimesijaista. Tällainen peruste voi esimerkiksi olla, jos kaapeli vaikeuttaa huomattavasti asemankaavan toteutumista tai kadunpitoa taikka tien siirtäminen tai parantaminen ehdottomasti edellyttää kaapelin siirtoa. Maankäyttö- ja rakennuslain 89.2 §:n momentin mukaan kunta tai se, jonka vastuulla yleisten alueiden toteuttaminen on, vastaa siirtokustannuksista, jollei ole kohtuullista edellyttää johdon, laitteen tai rakennelman omistajan tai haltijan vastaavan siirtokustannuksista kokonaan tai osittain taikka jollei siirtokustannusten jaosta ole toisin sovittu.

FiCom ehdottaa, että siirtoa, suojaamista tai poistoa vaativan tahon tulisikin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti maksaa kustannukset, mutta kustannuksia voitaisiin kohtuullistaa huomioimalla siirrettävän johdon ikä.

Tästä syystä FiCom ehdottaa uutta säännöstä lisättäväksi esityksen jatkovalmistelussa.

”Teleyritys on velvollinen poistamaan, suojaamaan tai siirtämään 229 §:n 1 momentin mukaisen telekaapelin, radiomaston, tukiaseman sekä niihin liittyvän laitteen, rakennelman, kaapelin tai pylvään, jos alueen tai rakennuksen omistaja tai haltija katsoo, että vaadittu toimenpide on ehdottoman välttämätöntä.

Toimenpiteen pyytäjä vastaa kustannuksista sijoittamissopimusta tai -päätöksen tekemistä seuraavien kymmenen vuoden ajalta. Siitä eteenpäin toimenpiteen pyytäjän osuus kustannuksista vähenee lineaarisesti 2,5 prosentin vuosittaisella poistolla neljänkymmen vuoden ajan. Tämän jälkeen teleyritys vastaa kustannuksista, ellei muuta ole sovittu tai ellei

se muusta syystä ole kohtuutonta. Teleyrityksen aloitteesta tapahtuvasta toimenpiteestä aiheutuvista kustannuksista vastaa teleyritys.”

244 § kohta 16.

Liikenne- ja viestintäviraston määräys voisi esityksen mukaan koskea viestintäverkon peittoalueen teknistä määrittämistä. Ulkotilapeiton osalta määräyksenantovaltuus on suositeltava. Ehdotuksen mukaan määräyksellä voitaisiin antaa tarkemmat perusteet matkaviestinverkon lähettämien signaalien sisätilakuuluvuuden teknisestä määrittämisestä. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, mitä ehdotuksella tarkemmin tarkoitetaan ja mitä tahoa ehdotus koskee.

299 § 323 § Viranomaisten avustamiseksi hankittujen järjestelmien kustannukset

Viranomaisten avustamispyynnöt ovat lisääntyneet ja niistä aiheutuneet kustannukset ovat vastaavasti nousseet. Tästä syystä myös viranomaisen määräämästä toimenpiteestä tulisi saada korvaus kumotun viestintämarkkinalain 98 §:n mukaisesti, koska nämä toimenpiteet aiheuttavat teleyrityksille perusteettomia, heistä riippumattomia kustannuksia. Muutos on ajankohtainen myös tiedustelulakien kannalta. Vastaavasti 323.2 §:stä tulisi poistaa 'korvauksetta'-vaatimus.

Viranomaisten avustamisesta aiheutuneet kustannukset

Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus myös viranomaisen määräämästä toimenpiteestä aiheutuneista välittömistä kustannuksista (lisäys). Kustannusten korvaamisesta päättää tarvittaessa Liikenne- ja viestintävirasto.

325 § Liikenne- ja viestintäviraston tarkastusoikeus

Ehdotuksen mukaan teleyritys vastaisi Liikenne- ja viestintäviraston ulkopuolisella asiantuntijalla teetetyn teknisen turvallisuustarkastuksen kustannuksista. Tätä perustellaan teledirektiivin vaatimuksella.

FiCom huomauttaa, että jo edellisen direktiivin aikana (puitedirektiivi 2009/140/EY 13 b artiklan 2 b kohta) on todettu, että yritys maksaa tarkastuksen kustannukset. Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 s. 247) todettiin, että ”Myös Viestintäviraston lukuun toimivan riippumattoman asiantuntijan suorittama tarkastus katetaan tietoyhteiskuntamaksulla”. Koska direktiivi ei sisällöllisesti ole muuttunut, voimassa olevaa käytäntöä ja sääntelyä ei ole tarve muuttaa, paitsi sellaisten toimijoiden osalta, jotka eivät jatkossa suorittaisi tietoyhteiskuntamaksua. Säännöstä tulisi muuttaa seuraavasti:

”Riippumattomalla asiantuntijalla teetetty tekninen turvallisuus- ja toimivuustarkastus katetaan tietoyhteiskuntamaksulla, jos tarkastuksen kohde on tietoyhteiskuntamaksuvelvollinen. Jos tarkastettava ei maksa tietoyhteiskuntamaksua, maksaa tarkastettava yritys tarkastuksen kustannukset”.

Siirtymäajat

Luonnokseen sisältyy sääntelymuutoksia muun muassa yleispalvelunopeuden nostoon sekä käyttäjien oikeuksiin, jotka aiheuttavat teleyrityksissä muutostarpeita esimerkiksi asiakkaille toimitettaviin dokumentteihin, tietojärjestelmiin, myyntiprosesseihin sekä sisäiseen viestintään ja kouluttamiseen.

Tämän vuoksi tässä vaiheessa ehdotettu lain voimaantuloaika 19.9.2020 on erittäin ongelmallinen, eikä lain lopullisen sisällön varmistumisen ja velvoitteiden voimaantulon väliin jää riittävää aikaa. Tämän vuoksi ehdotamme, että lain voimaantuloa lykätään ehdotetusta vähintään direktiivin edellyttämään voimaantulohetkeen (21.12.2020) sekä yleispalvelunopeuden osalta 1.1.2022, jos sitä nostetaan voimassa olevasta nopeudesta.

Tiedon saannin estoa koskeva määräys

SVPL 185 § 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedon saannin estoa koskeva määräys voitaisiin tietyn edellytyksin kohdistaa myös tietoa välittävään teleyritykseen. Ehdotus ei liity direktiivien voimaansaattamiseen, vaan kyseessä on irrallinen, hallituksen esitykseen sen kansallisen valmistelun loppuvaiheessa poliisin tarpeista tuotu lisäys. Määräyksen kohdistaminen teleyritykseen edellyttäisi, että tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajaa ei pystyittäisi tunnistamaan tai että se sijaitsisi Suomen lainkäyttövallan ulkopuolella. Määräys olisi mahdollista antaa syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemuksesta, mutta ei sen hakemuksesta, jonka oikeutta asia koskee. Määräys voitaisiin antaa vain, jos tiedon saannin estoa koskevien hyötyjen voitaisiin katsoa olevan merkittävästi suuremmat kuin verkon käyttäjien sananvapauden tai muihin perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset, eikä määräystä voitaisi pitää teleyrityksen näkökulmasta kohtuuttomana. Teleyritykselle tulisi aina varata tilaisuus tulla kuulluksi.

Teleyritykseen kohdistettu määräys ei saisi ehdotuksen mukaan vaarantaa kolmannen oikeutta lähettää ja vastaanottaa viestejä, ja se tulisi panna teknisesti täytäntöön niin, ettei verkon käyttäjien luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja vaarannu. FiCom huomauttaa, ettei teleyritys pysty poistamaan internetsivulta yksittäistä tietosisältöä, vaan sen on ehdotetun määräyksen toimeenpanemiseksi estettävä pääsy koko laitonta aineistoa sisältävälle sivustolle. Tällöin voi samalla estyä myös täysin harmittoman, laillisen sisällön käyttö. Verkkosisällön suodattaminen heikentää verkon teknistä laatua ja voi aiheuttaa häiriöitä tai katkoksia, joten sen tulee aina olla viimesijainen ja poikkeuksellinen toimi. Lainvastaisen aineiston saannin estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä aiheutuu teleyrityksille myös kustannuksia, joista on saatava täysimääräinen korvaus.

Määräyksen soveltamisala on hyvin ongelmallinen. Ehdotetun määräyksen kohdistaminen teleyritykseen edellyttää, että määräyksen kohteena oleva tieto liittyy rikokseen, josta ankarin säädetty rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Hallituksen esityksen mukaan tarve puuttua SVPL 185 §:n nojalla internetissä olevaan tietosisältöön on kuitenkin noussut poliisitoiminnassa esille pääasiassa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä, törkeitä petoksia ja törkeitä tietoverkkorikoksia koskevien esitutkintojen yhteydessä. Myöhemmin perusteluissa viitataan yhteiskunnallisesti arvioituna vakavaan rikollisuuteen. Kahden vuoden rangaistusminimiin mahtuu kuitenkin laaja joukko yhteiskunnallisesti arvioituna vähemmän vakavia rikosnimikkeitä, kuten esimerkiksi alkoholirikos, kalastusrikos, kokouksen estäminen, laitton Etelämanneralueen mineraaliesiintymään kajoaminen, lievä rahanväärennys, maastomerkin väärennys, rahapelirikos, rahankeräysrikos, työeläkevakuutusmaksupetos sekä velkojansuosinta.

Poliisitoiminnassa tutkinnallisesti ongelmallisiksi koetut, yhteiskunnallisesti arvioituna vakavat rikokset ovat laajan ja tarkemmin määrittelemättömän kahden vuoden rangaistusminimin sijaan syytä sisällyttää sääntelyn piiriin erittelemällä rikokset pykälä- tai lukukohtaisesti. Näin on toimittu esimerkiksi edeltävässä pykälässä, SVPL 184 § 1 momentin 2 kohdassa, jossa viitataan suoraan rikoslain 11 luvun 10 tai 10 a §:n taikka 17 luvun 18 tai 18 a §:n vastaiseen tietoon. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä sekä todennut, että puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin tulee rajoittua vain välttämättömään (PeVL 43/2018 vp). Teleyrityksiin kohdistuvaa pääsyn estoa koskevaa määräystä voidaan pitää nykyistä 185 §:n sääntelyä pidemmälle menevänä puuttumisena sananvapauden. Tällä hetkellä operaattorit estävät vapaaehtoisesti pääsyn lasten seksuaalista hyväksikäyttöä sisältäville sivustoille lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain (1068/2006) perusteella.

Tietoliikenneverkkoihin tulee tehdä muutoksia ainoastaan perustellusta syystä ja niin tarkkarajaisesti, ettei se vaikuta kielteisesti verkon käyttämiseen laillisiin tarkoituksiin tai verkon eheyteen, joten sääntelyn nojalla annettavien määräysten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Määräyksen oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi kaikki IP-osoitteet ja verkkotunnukset, joiden osalta määräystä haetaan, tulee yksilöidä jo hakemuksessa (vrt. HE 181/2014). Määräys ei voi sisältää teleyritykselle velvoitetta yleisesti monitoroida verkon sisältöä, joten kaikenlaiset muutokset määräykseen tulee toteuttaa syyttäjän tai tutkinnanjohtajan toimesta uudella, vastaavassa prosessissa käsiteltävällä hakemuksella. Määräys tulee kuitenkin voida peruuttaa hakijan pyynnöstä ilman tuomioistuinmenettelyä, mikäli syyttäjä tai tutkinnanjohtaja havaitsee, ettei määräyksen piirissä oleva IP-osoite tai verkkotunnus enää sisällä määräyksen kohteena olevaa tietoa.

Määräyksen antaessaan tuomioistuimen tulee ottaa huomioon hakijan vaatimukset, tapauksen erityispiirteet sekä teleyrityksen verkon ja aineistojen välittämiseen liittyvien järjestelmien tekniset ominaisuudet ja konfiguraatiot. Teleyritykselle tulee myös jättää kohtuullinen, esimerkiksi viikon, aika panna määräys täytäntöön.

Videojakoalustan määritelmä

Videonjakoalustapalvelun määritelmää ei tule SVPL:ssä laajentaa AVMS-direktiivissä määritellystä.

Videonjakoalustapalvelulla tarkoitetaan AVMS-direktiivin 1 artiklan 1 kohdan aa alakohdan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 ja 57 artiklassa määriteltyä palvelua, *”kun palvelun tai siitä erotettavissa olevan osan tai sen olennaisen toiminnon pääasiallisena tarkoituksena on tarjota yleisölle ohjelmia, käyttäjien tuottamia videoita tai molempia, joista videonjakoalustan tarjoaja ei ole toimituksellisessa vastuussa, tiedonvälitys-, viihdytys- tai valistustarkoituksessa direktiivin 2002/21/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen sähköisten viestintäverkkojen avulla, ja joiden organisoinnin videonjakoalustan tarjoaja määrittää, myös automaattisilla keinoilla tai algoritmeilla, erityisesti sisällön esittämisen, asiansanoituksen (tagging) ja järjestämisen (sequencing) avulla”*.

Esitysluonnoksessa määritelmä on osittain viety SVPL:n 3 §:n kohtaan 36a, jonka mukaan videonjakoalustapalvelulla tarkoitetaan palvelua tai siitä erotettavissa olevaa osaa, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tarjota yleisölle ohjelmia tai käyttäjien tuottamia videoita elinkeinotoiminnassa ja joista videonjakoalustapalvelun tarjoaja ei ole toimituksellisessa vastuussa. Vaikka säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan videonjakoalustapalvelulla viitattavan palveluun, jossa palveluntarjoaja määrittää käyttäjien tuottamien videoiden ja ohjelmien organisoinnin mm. automaattisilla keinoilla tai algoritmeilla, tulee AVMS-direktiivin mukainen määritelmä selkeyden vuoksi tuoda sellaisenaan myös SVPL:n määritelmään ja direktiivin 1 artiklan 1 kohdan aa alakohdan esimerkit vähintäänkin ehdotuksen perusteluihin. Vaikka liikenne- ja viestintäministeriön Digital Media Finlandilla teettämän selvityksen perusteella Suomeen ei ole sijoittautunut merkittäviä videonjakoalustapalveluntarjoajia, ei SVPL:ssä tule silti laajentaa videonjakoalustapalvelun määritelmää AVMS-direktiivissä määritellystä. AVMS-direktiivin muuttamisesta annettu direktiivi 2018/1808 ei muuta AVMS-direktiivin 1 artiklan 1 kohdan g alakohdan aiempaa muotoilua, joten SVPL:n 3 §:n 32 kohdan tilausohjelmajärjestelmän määritettyä ei esitysluonnoksessakaan ehdoteta muutettavaksi. Tämä on erittäin kannatettavaa.

Siirtovelvollisuuksista

Telepakettidirektiivin siirtovelvollisuuksia (must carry) koskevan 114 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa tiettyjen radio- ja televisiolähetyskanavien ja niihin liittyvien täydentävien palvelujen välittämistä koskevia kohtuullisia siirtovelvoitteita sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoaville yritysille, jos merkittävä määrä kyseisten verkkojen ja palvelujen loppukäyttäjää käyttää niitä pääasiallisena keinonaan vastaanottaa radio- ja televisiolähetyskanavia. Tällaisia velvoitteita voidaan asettaa ainoastaan, jos se on

välttämätöntä kunkin jäsenvaltion selkeästi määrittelemien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja avoimia.

Direktiivin johdantokappaleen 309 mukaan jäsenvaltioiden on tarkasteltava siirtovelvollisuuksia säännöllisesti vähintään viiden vuoden välein, jotta ne voidaan pitää teknologian ja markkinoiden kehittymisen tasalla ja varmistaa niiden olevan jatkuvasti oikeassa suhteessa tavoitteisiin. Esimerkiksi Ruotsissa tämä tehdään 26.8.2020 mennessä. Suomessa arviointi on tehty vuonna 2016, ja liikenne- ja viestintäministeriön laatiman esitysluonnoksen mukaan seuraavan kerran se tehdään vuonna 2021. Siirtovelvoitesääntelyyn ei siis ehdoteta esitysluonnoksessa muutoksia. Lainsäätäjän tulee kuitenkin perustella, miksi siirtovelvoitesääntelyyn ei katsota tarpeelliseksi tehdä tässä yhteydessä muutoksia. Viiden vuoden tarkasteluväli on direktiivin vähimmäisedellytys, mutta siirtovelvollisuuksia on tarkasteltava ja tarvittaessa muutettava, jos voimassa oleva sääntely ei enää vastaa direktiivin sille asettamia edellytyksiä.

Vuoden 2016 tarkastelun jälkeen suomalainen mediaympäristö on perustavanlaatuisesti muuttunut. Yhä useampi suomalainen käyttää laajakaistaan perustuvia IPTV-palveluita, ja ohjelmien katselu myös nettitelevisiosta on voimakkaassa kasvussa. Jo vuoden 2018 alkupuolella Yleisradion, MTV:n, Nelosen ja muiden kotimaisten nettitelevisiopalveluiden kuukausittaisia käynnistyksiä oli yli 70 miljoonaa, ja tänä päivänä luku on varmasti tätäkin suurempi.⁷ Siirtovelvollisuuksien ei voida katsoa olevan teknologian ja markkinoiden kehittymisen tasalla tai oikeassa suhteessa sääntelyn tavoitteisiin nähden.

Kaapelitelevisio-operaattorilla ei ole enää sellaista monopoliasemaa lähenevää mahdollisuutta vaikuttaa katsojien saatavilla olevaan televisiotarjontaan, joka oikeuttaisi pitkälle menevän puuttumisen operaattoreiden omaisuudensuojaan ja elinkeinon harjoittamisen vapauteen. Televisiolähettykset eivät ole enää kaapelitalouksissa katsottavissa vain kaapeliteitse, vaan katsojilla on mahdollisuus katsella haluamiaan ohjelmia ajasta ja paikasta riippumatta haluamallaan välineellä. Vastaavasti radion perinteinen FM-kuuntelu kotistereoista kaapeliverkon kautta on nykyään uusien teknologioiden myötä marginaalista.

Osa kaupallisista TV-kanavista poistettiin siirtovelvoitteen piiristä heinäkuussa 2011 ja loput toukokuussa 2017. Näiden TV-kanavien jakelu kaapeliverkoissa jatkui siirtovelvoitteen päättymisestä huolimatta, joten myöskään Yleisradion kanavien pitäminen siirtovelvoitteen alaisena ei ole välttämätöntä, vaan niiden jakelu jatkuisi varmasti muutenkin, ja ne ovat joka tapauksessa katsojien saavutettavissa useilla eri vastaanottotavoilla ja -laitteilla. Siirtovelvoite on teknologisen kehityksen muuttamassa mediaympäristössä tullut tiensä päähän, ja myös Yleisradion ohjelmien lähettämisestä tulisi sopia kaupallisesti kuten muidenkin kanavien osalta toimitaan.

Telepakettidirektiivin johdantokappaleen 308 mukaan jäsenvaltioiden asettamien velvollisuuksien olisi oltava kohtuullisia. Jäsenvaltioiden olisi esitettävä kansallisessa lainsäädännössään asettamilleen siirtovelvollisuuksille puolueettomat perusteet sen varmistamiseksi, että velvollisuudet ovat avoimia, oikeasuhteisia ja selkeästi määriteltyjä. Velvollisuudet olisi suunniteltava siten, että tarjotaan riittävät kannustimet tehokkaille investoinneille infrastruktuuriin.

Mikäli siirtovelvollisuuksia tarkastellaan myöhäisimmillään vasta vuoden 2021 lopussa, sääntelyn tavoitteiden kanssa epäsuhtaiset velvoitteet ovat voimassa vielä vähintään kaksi vuotta. Tällöin siirtovelvoitteet estävät esimerkiksi järkeväen taajuuksien käytön digitaalisen infrastruktuurin kehityksen kannalta olennaisen kaapelilaajakaistan tarpeisiin. Toisin kuin yksisuuntainen TV-kanavien jakelu, laajakaistaliittymät sisältävät kaksisuuntaista liikennettä - käyttäjälle tulevaa ja käyttäjältä lähtevää. DOCSIS 3.1 -standardi mahdollistaa olemassa olevan kaapeli-infran käyttämisen nopeiden laajakaistayhteyksien toteuttamiseen, mutta standardi hyödyntää käyttäjältä lähtevään dataliikenteeseen eli paluusuunnassa 200

⁷ Finnpanel: Kuukausittaiset käynnistykset netti-tv-palveluittain (<https://www.finnpanel.fi/tulokset/nettitv/kk/kaynnistykset/viimeisin/>)

MHz:iin asti samaa taajuusalueetta, jolla julkisen palvelun radio-ohjelmistojen FM-signaalia jaellaan. Operaattorit eivät siis pysty hyödyntämään paluusuunnan tarjoamaa kaistanleveyttä ilman, että Yleisradion radiokanavien jakamisen edellyttämä taajuusalue otetaan laajakaistayhteyksien käyttöön. Taajuusalue olisi tehokkaammassa käytössä, jos sitä voisi käyttää yleisenä siirtotienä muunkin sisällön kuluttamiseen. Varsinkin, kun Yleisradion radiokanavia voi kuunnella myös esimerkiksi internetin välityksellä laajakaistayhteyden avulla.

Laajakaistayhteyksien käyttö kasvaa valtavalla vauhdilla, erityisesti koska TV-ohjelmien katselu on siirtymässä laajakaistaverkkoihin. Kaapelioperaattorit ovat kuitenkin vaarassa jäädä vanhentuneen lainsäädännön uhreiksi, mikä johtaa siihen, etteivät operaattorit pysty laajakaistatarjonnassaan vastaamaan kysyntään ja kuluttajien tarpeisiin nykyteknologian antamin mahdollisuuksin. Siirtovelvoitesääntely on vastoin yleistä tietoyhteiskuntapolitiikkaa, se rajoittaa nopeiden yhteyksien tarjoamista kuluttajille ja estää operaattoreiden elinkeinon harjoittamista sekä loukkaa operaattoreiden omaisuudensuojaa. Siirtovelvoitesääntely ei ole enää välttämätöntä, oikeasuhtaista tai kohtuullista.

Siirtovelvoite ei ole myöskään sen vuoksi oikeasuhteista eikä kohtuullista, että tuomioistuimissa on vireillä riita siitä, ovatko kaapelioperaattorit tekijänoikeuslain mukaan korvausvelvollisia siirtovelvollisuuden alaisten ohjelmien tekijänoikeusmaksuista. Sääntelyn tulee kohdella kaikkia teknisiä ratkaisuja samalla tavalla, eikä lähetystekniikan tule vaikuttaa oikeudelliseen kohteluun tai maksettaviin tekijänoikeuskorvauksiin. Antenni- ja kaapeliverkko ovat jakeluteinä samanarvoisia, joten kaapelitelevisioverkon siirtovelvoite tulee purkaa myös julkisen palvelun televisio- ja radiokanavien osalta. Lähetysten jakeluteknikka ei voi olla peruste lisäkorvaukselle, joten ohjelmaostojen yhteydessä hankittujen kaapeliverkon televisiolähetysten tekijänoikeuksista ei pidä rahastaa kahteen kertaan antennijakeluun nähden. Vastuu siirtovelvollisuuteen liittyvistä tekijänoikeuskorvauksista kuuluu televisioyhtiöille riippumatta siitä, onko tilanteessa tekijänoikeuslain valossa kysymys edelleen lähettämisestä vai alkuperäisestä lähettämisestä. Teleoperaattorin osalta kysymys on puhtaasti teknisestä välittämisestä, jolla ei ole tekijänoikeudellista merkitystä ja josta ei tule aiheutua operaattorille korvausvelvollisuutta.

Telepakettidirektiivin johdantokappaleen 309 mukaan siirtovelvollisuuksien uudelleenarvioinnin yhteydessä voidaan tarvittaessa määrätä kohtuullisesta korvauksesta. Mikäli kaapelitelevisioverkon siirtovelvoitetta ei pureta, SVPL:ään tulee sisällyttää siirtovelvoitteen edellytykseksi, että televisioyhtiö vastaa siirtovelvollisuuden alaisen lähetyksen tekijänoikeuskorvauksesta oikeudenhaltijalle.

Yleisradion lakisääteinen tehtävä on tuoda julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Se tekee ratkaisut ohjelmien sisällöstä ja tarjolla olevien kanavien lukumäärästä. Kaapelioperaattorit operoivat televisio-ohjelmien jakeluverkkoja, mutta niillä ei ole keinoja vaikuttaa siirtovelvoitteen nojalla jaeltavien ohjelmistojen sisältöön eikä määrään. Näissä olosuhteissa on direktiivin edellytysten mukaisesti kohtuullista, oikeasuhteista ja perustuslakivaliokunnan asiaa koskevien lausuntojen kanssa yhteensopivaa, että televisioyhtiön tulee vastata oikeudenhaltijalle maksettavasta korvauksesta. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-138/16 mukaan (AKM v. Zürs.net Betriebs GmbH) lähettäjäyrittäjä on vastuussa julkisen palvelun yleisradioyhtiön lähetyksistä kaapeliverkossa.

Tämän lisäksi televisioyhtiöiden tulee maksaa operaattoreille siirtokapasiteetin käytöstä kohtuullinen korvaus. Telepakettidirektiivin 114 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittää asianmukainen korvaus artiklan mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden osalta, eikä kaapelijakelu eroa sopimuksellisesti maanpäällisestä jakelusta. Molemmissa tapauksissa lähetyksen tekee televisioyhtiöstä erillinen verkko-operaattori, ja korvaus maksetaan samalla tavalla maanpäällisessäkin verkossa. Verkkoja tulee kohdella teknologianeutraalisti.

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Marko Lahtinen