PAO/ Viestintäneuvos Emil Asp

VN/9020/2019

25.8.2020

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Viite: HE 98/2020 vp eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle sähköisen viestinnän palvelulain muuttamisesta

Laki sähköisen viestinnän palveluista on sähköisen viestinnän ja audiovisuaalisten mediapalveluiden tärkein lainsäädäntökehys. Lain muuttamisen taustalla on muuttunut EU-sääntely: Ehdotuksella pannaan täytäntöön sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskeva niin sanottu teledirektiivi (EU1972/2018) sekä televisiotoimintaa ja muita audiovisuaalisia sisältöjä koskevan, niin sanotun AVMS-direktiivin muutos (EU1808/2018). Direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä ehdotetaan myös joitakin hyvin merkittäviä kansallisia muutoksia sähköisen viestinnän sääntelyyn.

Esityksellä muutettaisiin lisäksi myös lakia vaaratiedotteesta (466/2012), kuvaohjelmalakia (710/2011), ajoneuvolakia (1090/2020), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999) sekä kuluttajansuojalakia (38/1978).

Lait tulisivat voimaan direktiivien määräpäivien mukaan pääosin 21.12.2020, AVMS-direktiivistä juontuvan sääntelyn osalta mahdollisimman nopeasti (AVMS-direktiivin tulisi olla implementoituna jo 19.9.2020).

Esitys liittyy hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen elinvoimainen Suomi. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on toimiva viestintä ja tiedonvälitys sekä kuluttajansuojan korkean tason turvaaminen.

Keskeiset muutosehdotukset

Laissa säädettäisiin uusista verkkotoimilupaprosesseista. Lakiin lisättäisiin direktiivin edellyttämällä tavalla mahdollisuus jatkaa myönnettyjen verkkotoimilupien voimassaoloa (toimiluvan jatkaminen). Lisäksi laissa säädettäisiin verkkotoimiluvan myöntämisestä ilman avointa hakumenettelyä samalle toimiluvanhaltijalle, jonka verkkotoimiluvan voimassaolo on päättymässä (toimiluvan uusiminen). Uusia verkkotoimilupaan liittyviä menettelyjä sovellettaisiin direktiivin mukaisesti vain langattomille laajakaistaverkoille Euroopan unionissa harmonisoiduille taajuusalueille.

Valtioneuvosto voisi jatkossa liittää verkkotoimilupiin verkkotoimiluvissa määrittää ehtoja, jotka koskevat nopeutta, jonka matkaviestinverkon tulisi teknisesti kyetä siirtämään. Ehdotuksella voitaisiin tarvittaessa varmistaa, että verkkotoimiluvan mukaisella verkon peittoalueella viestintäpalvelujen tarjoajan olisi mahdollista tarjota loppukäyttäjälle ainakin tiettyä yhteysnopeutta.

Teledirektiivin sääntelyn mukaisesti myös pienalueen langattomien 5G-tukiasemien sijoittamista helpotettaisiin. Sijoittamiseen tai käyttöönottoon ei pääsääntöisesti tarvittaisi muualla laissa edellytettyä viranomaisen myöntämää hallinnollista lupaa. Muutosten tavoitteena on edistää verkkoinvestointeja ja 5G-verkkojen rakentamista ja siten nopeiden mobiiliyhteyksien saatavuutta.

Rajatun alueen, kuten esimerkiksi sataman, tehtaan tai kaupunginosan matkaviestinverkoille on varattu taajuuksia muun muassa 26 GHz:n taajuusalueelta. Ehdotuksen mukaan vähäinen ja paikallinen teletoiminta rajatulla alueella toimivassa matkaviestinverkossa ei edellyttäisi valtioneuvoston myöntämää verkkotoimilupaa, vaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi myöntää käyttöoikeuden taajuuksiin myöntämällä radioluvan. Tällaisesta taajuusalueesta säädettäisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksessa, joten valtioneuvostolla säilyisi päätäntävalta siitä, mille taajuusalueille virasto voi kyseessä olevia lupia myöntää. Valtioneuvoston myöntämä lupa olisi liian raskas menettely ja lupia tulisi voida hakea asetuksessa ennalta määrätyille taajuusalueille joustavasti tilanteen mukaan. Paikalliset 5G –verkot voivat synnyttää innovatiivisia palveluita ja edistää talouskasvua.

Teleyritysten väliseen toimintaan ja huomattavaan markkinavoimaan liittyvää sääntelyä muutettaisiin. Liikenne- ja viestintävirasto voisi jatkossakin puuttua kilpailuongelmiin markkinoilla asettamalla erilaisia verkon ja infrastruktuurin käyttöoikeuteen tai yhteenliittämiseen liittyviä velvollisuuksia. Sääntely muutettaisiin vastaamaan teledirektiiviä.

Merkittävämpiä muutoksia on uusi säännös viestintäverkkoja koskevasta maantieteellisestä kartoituksesta. Sen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi tehtävä säännöllisesti kartoitus nopeiden laajakaistaverkkojen kattavuudesta sekä mahdollinen ennuste niiden saatavuudesta. Maantieteellisen kartoituksen tulokset otettaisiin huomioon esimerkiksi kansallisia laajakaistasuunnitelmia valmisteltaessa sekä myönnettäessä julkista tukea laajakaistaverkkojen rakentamiseen.

Lakiin lisättäisiin myös säännös huomattavan markkinavoiman yrityksen aikaisemman verkon, eli useimmiten kupariverkon, korvaamisesta. Huomattavan markkinavoiman yritysten tulisi jatkossa ilmoittaa verkkojensa poistamisesta käytöstä tai korvaamisesta lähtökohtaisesti kuusi kuukautta ennen suunniteltua toimenpidettä. Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa yrityksille velvollisuuksia esimerkiksi aikatauluun tai verkon korvaamiseen liittyen, jos se olisi tarpeen kilpailun ja loppukäyttäjien edun turvaamiseksi. Esitys parantaa käyttäjien asemaa vanhan verkon purkutilanteissa.

Viestintäpalveluiden kuluttajansuojaa parannettaisiin ja käyttäjien oikeuksia koskevaa sääntelyä muutettaisiin direktiivin mukaisesti. Suurimpina muutoksina viestintäpalveluiden käyttäjien asemaa parannettaisiin muun muassa lyhentämällä matkaviestinverkon määräaikaisten puhelinliittymäsopimusten enimmäiskesto nykyisestä 24 kuukaudesta 12 kuukauteen. Teleyrityksen tulisi myös tarjota nopea ja helppokäyttöinen tapa puhelinliittymän päättymispäivän tarkistamiseen.

Muutokset mm. helpottaisivat palveluntarjoajan vaihtamista. Muutoksen taustalla ovat määräaikaisiin sopimuksiin liittyvät lieveilmiöt, jotka ovat viime vuosina lisääntyneet, sekä kuluttajien huono tietoisuus liittymäsopimustensa kestosta ja määräaikaisuudesta. Jälkimmäinen näkyy muun muassa epäonnistuneina palveluntarjoajan vaihtamisina.

Hallituksen tarkoituksena on lain voimaantulon jälkeen annettavassa asetuksessa nostaa yleispalvelulaajakaistan vähimmäisnopeutta nykyisestä 2 megabittiä sekunnissa nopeudesta 5 megabittiä sekunnissa nopeuteen. Esitetty nopeus tukisi myös teledirektiivissä esitettyä palveluiden listausta, joka yleispalveluyhteydellä tulee toimia. Listalla ovat mm. viranomaispalvelut, sähköposti, vakiolaatuiset videopuhelut, sosiaalinen media ja hakukoneet sekä verkkokoulutusvälineet. Yleispalvelusääntely koskisi jatkossa kuluttajia ja mikroyrityksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa valtakunnallisia tilaajanumeroita (yritysnumerot) ei saisi hinnoitella enää erikseen. Näiden numeroiden osalta jatkossa periä vain liittymäsopimuksen mukaisen normaalin matkapuhelinmaksun tai paikallispuhelinmaksun. Tällä hetkellä osa mainituista numeroista on huomattavasti kalliimpia soittajalle, jopa yli 20 senttiä minuutilta. Muutos tulisi voimaan 21.12.2022, jotta toimijoilla olisi riittävästi aikaa esimerkiksi sopimusten päivittämiseen.

Audiovisuaalisia mediapalveluita koskevaa sähköisen viestinnän palvelulain ja kuvaohjelmalain sääntelyä uudistettaisiin vastaamaan AVMS-direktiiviä. Sääntely laajenisi koskemaan käyttäjien lataamista videoista koostuvia videonjakoalustoja. Audiovisuaalisten mediapalveluiden esteettömyyttä parannettaisiin. Ääni- ja tekstitysvelvoitteet laajenisivat koskemaan osittain myös tilausohjelmapalvelujen tarjoajia. Ääni- ja tekstitysvelvollisille toimijoille asetettaisiin tekstityksen laatuun liittyvä velvoite, joka edellyttäisi, että suomen- ja ruotsinkielisten ohjelmien tekstityksen on oltava käyttäjälle riittävän selkeää ja ymmärrettävää. Sääntelymuutokset parantavat erityisesti mediapalveluiden saavutettavuutta näkö- ja kuulovammaisille henkilöille.

Esityksellä parannettaisiin myös verkon ja viestintäpalveluiden turvallisuutta ja tietoturvaa. Verkkojen turvallisuuden osalta esitetään uutta sääntelyä, jonka mukaan viestintäverkossa olisi kiellettyä käyttää sellaista viestintäverkkolaitetta, jonka käyttäminen voisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Sääntely koskisi verkon kriittisiä osia eli sellaisia toimintoja ja toimenpiteitä, joiden avulla verkkoa ja siellä kulkevaa liikennettä keskeisesti ohjataan ja hallitaan.

Verkkojen turvallisuutta seuraisi jatkossa myös uusi verkkoturvallisuuden neuvottelukunta. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuna keskeiset viranomaiset eri hallinnonaloilta sekä teletoimiala. Neuvottelukunta käsittelisi laaja-alaisesti viestintäverkkojen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä ja antaisi tarvittaessa suosituksia verkkoturvallisuuden parantamiseksi.

Poliisi voisi jatkossa puuttua helpommin laittomaan verkkosisältöön. Nykyisen lain mukaisen sisällön poistomääräyksen voisi tietyin edellytyksin kohdentaa myös tietoa välittävään teleyritykseen, mikäli tiedon ladannutta tahoa tai palvelua ei voida tunnistaa tai tavoittaa. Teleyritykseen kohdistettavaa määräystä voisi hakea syyttäjä tai tutkinnanjohtaja ja määräyksen kohteena olevan tiedon pitämisen yleisön saatavilla tai sen välittämisen olisi oltava rikos, josta ankarin säädetty rangaistus olisi vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tämä tarkoittaisi, että poliisin olisi helpompi puuttua esimerkiksi lasten hyväksikäyttöön liittyviin rikoksiin.

Tietoturvan osalta esityksellä pantaisiin täytäntöön myös kyberturvallisuusasetuksessa (EU 526/2013) jäsenvaltioille asetettu velvoite nimetä yksi tai useampi kansallinen kyberturvallisuussertifioinnin myöntävä viranomainen. Tällaiseksi viranomaiseksi nimettäisiin Liikenne- ja viestintävirasto.

Uudeksi vaaratiedottamisen tavaksi nykyisen tv:ssä ja radiossa tapahtuvan välittämisen rinnalle lisättäisiin mahdollisuus kohdennettuun vaaratiedottamiseen sovelluksella. Käytännössä vaaratiedotteita välitettäisiin 112-sovellukseen, joka on jo nykyään laajasti väestöllä käytössä. Muutos parantaisi tiedonkulkua hätä- ja vaaratilanteissa. Muutos vaatii samalla vaaratiedotteesta annetun lain muuttamista.

Lisäksi lakiin tehtäisiin joitain lähinnä teknisempiä muutoksia muun muassa viranomaisten toimintaa koskeviin lain pykäliin, kanavanumerointia koskevaan sääntelyyn sekä verkkotunnuksia ja numerointia koskevaan sääntelyyn.

Kansallinen liikkumavara

Edellä mainituista muutoksista puhtaasti kansallisista tarpeista lähteviä ehdotuksia ovat vähäisen paikallisen teletoiminnan harjoittaminen rajatulla alueella ilman valtioneuvoston myöntämää toimilupaa, toimilupien verkkoteknistä yhteysnopeutta koskeva sääntely, tiedon saannin estoa koskeva sääntely, valtakunnallisten tilaajanumeroiden erityishinnoittelun poistaminen, puhelinliittymän päättymispalvelun tarkistamispalvelu sekä tekstityksen laatuun liittyvä sääntely,

Lisäksi edellä mainituista ehdotuksista kansallista liikkumavaraa on käytetty määräaikaisten puhelinliittymäsopimusten keston osalta, jossa teledirektiivi määrää vain enimmäiskeston 24 kuukautta. Liikkumavaraa on käytetty myös yleispalvelun soveltamisalan osalta. Lisäksi vaaratiedottamisen osalta on päädytty sovellusperustaiseen ratkaisuun. Direktiivi mahdollistaa myös keskitetyt, esimerkiksi tekstiviesteihin perustuvat ratkaisut.

Viestintäverkon kriittisissä osissa käytettäviä laitteita koskevan sääntelyn taustalla on tammikuussa 2020 valmistuneen 5G:n turvallisuutta koskevan EU:n keinovalikoiman toimeenpano[1].

Lain valmisteluvaiheessa on pyritty mahdollisimman avoimeen valmisteluun ja ahkeraan tiedottamiseen sekä tutkimustiedon hyödyntämiseen. Valmistelua on seurattu muun muassa laajassa sidosryhmistä koostuvassa seurantaryhmässä, jonka useat kokoontumiset ovat myös striimattu ja tallennettu julkisesti saataville, hankkeeseen liittyvien esitysten, tutkimusten ja raporttien ohella. Valmistelun tukena on ollut myös erilaisia viranomaisryhmiä. Lausuntoja esitykseen saatiin yhteensä yli kahdeksankymmentä.

Esitys on myös tarkastettu lainsäädännön arviointineuvostossa[2] sekä Oikeuskanslerinviraston erityistarkastuksessa.

[1] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission
[2] https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-sahkoisen-viestinnan-palvelujen-esitys-hyvin-valmisteltu