LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

Vastine

21.5.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

HE 44/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 44/2024 vp).

Valiokunnalle annettiin 11 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: oikeusministeriö, Hätäkeskuslaitos, Liikenne- ja viestintävirasto, Suojelupoliisi, Digita, DNA, Elisa, FiCom, Telia, Vammaisfoorumi ja Yleisradio.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan esitetyt huomiot eivät aiheuta muutoksia lakiehdotukseen. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

Siirtovelvoite

Oikeusministeriön mukaan esityksestä ei selvästi ilmene, katsotaanko teledirektiivin 114 artiklan edellytysten edelleen täyttyvän eli onko Suomella ylipäänsä EU-oikeudellista liikkumavaraa pitää radion siirtovelvoite voimassa. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että esityksellä ei vaikuttaisi olevan merkittäviä sananvapautta heikentäviä vaikutuksia jos vaihtoehtoiset vastaanottotiet korvaavat tosiasiallisesti nyt poistuvan vastaanottotavan. Arviossa tulee ottaa huomioon erityisesti vammaiset henkilöt ja ikääntyneet. Erityisesti vaaratiedotteiden kattavasta välittymisestä koko väestölle pitäisi varmistua. Omaisuudensuojan osalta oikeusministeriö katsoi esityksen olevan ongelmaton omaisuudensuojan rajoituksen vähentyessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö on kesäkuussa 2022 julkaistussa siirtovelvoitteen ajantasaisuutta arvioivassa arviomuistiossa katsonut, että radion siirtovelvoite ei enää täytä teledirektiivin edellytyksiä ja esittänyt radion siirtovelvoitteen poistoa. Ministeriö yhtyy

oikeusministeriön näkemykseen siitä, että esityksellä ei ole merkittäviä perusoikeuksia heikentäviä vaikutuksia. Ministeriö toteaa vaihtoehtoisten vastaanottotapojen olevan kaapeliradion kuuntelijoiden käytettävissä jo tälläkin hetkellä. Suomessa ylivoimaisesti suurin osa (n. 90 %) radion kuuntelusta tapahtuu antenniverkon kautta ja laajakaistan kautta tapahtuva radion kuuntelu yleistyy nopeasti kaikissa ikäryhmissä. Siirtymästä ei myöskään arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia, ja helppokäyttöisyyden osalta esimerkiksi perinteisen pöytäradion arvioidaan olevan vähintään yhtä helppokäyttöinen ellei jopa helppokäyttöisempi, kuin kaapeliverkkoon kytketyn viritinvahvistimen. Taloudellisten näkökulmien osalta on huomioitava, ettei muutoksesta aiheudu merkittäviä kustannuksia kansalaisille ja tyypillisesti heikommassa taloudellisessa asemassa olevilla henkilöillä ei ole käytössä perinteistä pöytäradiota merkittävästi arvokkaampia kaapelikytkennän omaavia viritinvahvistinjärjestelmiä tai radiopäätelaitteita.

Hätäkeskuslaitos toi esiin lausunnossaan, että nykyisin käytössä olevilla menetelmillä vaaratiedotteet tavoittavat kohteena olevan väestön enintään 50 prosenttisesti. Arvion mukaan radion kautta kohderyhmästä tavoitetaan 6 – 8 prosenttia. Hätäkeskuslaitos katsoi esityksen perustuvan siihen odotukseen, että 85 000 – 170 000 kotitaloutta muuttaa nopeasti käyttämiään välineitä radiolähetysten kuuntelemisessa lain tullessa voimaan kesällä 2024. Edelleen esitys perustuu Hätäkeskuslaitoksen mukaan odotukseen vaaratiedottamisen kehittämisestä ja siirtymisestä Cell broadcast –järjestelmään. Siirtovelvoitteen säilyminen on teledirektiivin 114 artiklan mukaisesti välttämätöntä yleisen edun eli vaaratiedotteen välittämiseksi, joten oikeudellisia esteitä säilyttämiselle ei ole Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan. Hätäkeskuslaitos ei pidä siirtovelvoitteen poistoa ajankohtaisena.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö pitää Hätäkeskuslaitoksen tavoin vaaratiedotteiden kattavaa tavoittavuutta tärkeänä. Ministeriö kuitenkin huomioi, että tarkasteltaessa vaaratiedotteiden tavoittavuutta radion kautta, on otettava huomioon se, että yli 90 % radion kuuntelusta tapahtuu muuta kautta, kuin kaapeliverkon välityksellä. Muutoksen vaikutusten ei arvioida kohdistuvan 85 000 – 170 000 kotitalouteen, vaan esityksen mukaisesti muutoksen vaikutukset kohdistuvat todennäköisesti 25 000 – 50 000 kotitalouteen. Ministeriö myös huomioi, että radion siirtovelvoitteen ei ehdoteta päättyvän kesällä 2024, vaan vuoden siirtymäajan jälkeen kesällä 2025, jotta kansalaisilla on hyvin aikaa siirtyä vaihtoehtoisten radion vastaanottokanavien piiriin. Edelleen ministeriö huomioi, että arvion mukaan kaapeliradion kuuntelijat siirtyisivät kuuntelemaan radiota

antennijakelun kautta ja näin ollen kansalaiset olisivat keskeisiltä osin tavoitettavissa myös jatkossa radion kautta tapahtuvalla tiedonvälityksellä. Teledirektiiviin perustuvan arvioinnin osalta ministeriö toteaa, että pelkästään yleisen edun mukaisen perusteen olemassaolo ei täytä direktiivin edellytyksiä, vaan direktiivin mukaisessa arvioinnissa siirtovelvoitteiden tulee täyttää kaikki 114 artiklassa mainitut edellytykset; merkittävä pääasiallinen käyttäjämäärä, välttämätön yleisen edun mukainen tavoite sekä oikeasuhtaisuus- ja avoimuusvaatimus.

Liikenne- ja viestintävirasto kannatti lausunnossaan radion siirtovelvoitteen poistoa. Velvoitteesta luopumista puoltaa myös se, että radiokanavien jakelussa käytettyjä perinteisiä kanavavaihtajia ei ole valmistettu enää vuosiin ja laitteiden laite- ja ohjelmistotuki on loppunut. Yleisradion radio-ohjelmistoja on mahdollista vastaanottaa monin eri tavoin. Huomattavasti kaapelivastaanottoa yleisempiä vastaanottotapoja ovat mm. radio-ohjelmistojen kuuntelu radiovastaanottimen oman antennin kautta tai internetin välityksellä. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että Yleisradion radio-ohjelmistot välitetään valtaosassa maata suuritehoisilla lähettimillä ja radiokanavien peittoalueilla on paljon päällekkäisyyttä ja peitto on kattavaa myös maantieteellisesti. Esityksestä on saatavilla myös merkittäviä hyötyjä kansalaisille kaapelilaajakaistan kehittämisen kautta. Kaapelimodeemiliittymien määrä on edelleen kasvussa ja vuoden 2023 lopussa liittymiä oli käytössä noin 538 000 kappaletta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö yhtyy Liikenne- ja viestintäviraston lausunnossa esitettyihin seikkoihin.

Digita katsoi lausunnossaan, että muutoksen voimaantulon siirtämistä tulee harkita, jotta kuluttajilla on aikaa siirtyä vaihtoehtoisten radion vastaanottokanavien piiriin ja radion siirtovelvoitteen poiston tulisi koskea vain kaapelioperaattoreiden ylläpitämiä taloverkkoja. Digita katsoi, että mobiilivaaratiedottamisen kehittäminen tulisi aloittaa mahdollisimman pian ja sille tulisi osoittaa tarvittava rahoitus. Väestön varoittamisen osalta Digita katsoi myös, että väestönsuojat tulisi varustaa FM-vastaanottimella ja antennilla.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan vuoden siirtymäaika radion siirtovelvoitteen poistamiselle antaa kaapeliradion kuuntelijoille riittävän ajan siirtyä radion antenni- tai laajakaistavastaanottoon. Hallituksen esityksellä ehdotetaan poistettavaksi radion siirtovelvoite kaikilta yhteisatennijärjestelmiltä ja esityksen mukainen yhteisantennijärjestelmän määritelmä vastaa asiaan liittyviä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksiä. Kuten esityksessäkin on todettu, kohdistuvat muutoksen vaikutukset todennäköisesti ainoastaan niihin kotitalouksiin, jotka ovat kaapelioperaattoreiden

verkkojen piirissä, sillä yhteisatennijärjestelmän ylläpitäjällä ei ole syytä ryhtyä kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin radion jakelun lopettamiseksi verkossa, jos kiinteistössä ei tarjota kaapelilaajakaistaa. Digitan esittämä muutosehdotus aiheuttaisi lisäksi käytännön haasteita verkkojen teknisiä vaatimuksia koskevien määräysten kehittämiselle, sillä verkkoja koskevia vaatimuksia ei ole tarkoituksenmukaista kehittää vastaanottotavasta riippuvaisesti. Vaaratiedottamista koskevien huomioiden osalta ministeriö viittaa yllä Hätäkeskuslaitoksen lausuntoon annettuun vastaukseen. Ministeriö yhtyy Digitan näkemykseen siitä, että mobiilivaaratiedottamisen kehittäminen olisi tärkeää ja siirtyminen Cell Broadcast –vaaratiedotejärjestelmään parantaisi vaaratiedotteiden tavoittavuutta verrattuna nykyiseen 112 Suomi –sovellukseen tai kaapeliradioon. Väestönsuojien osalta ministeriö huomioi, että väestönsuojissa ei edellytetä radion kuuluvuutta lainkaan ja vuoden 2011 heinäkuusta alkaen väestönsuojissa on edellytetty matkapuhelinverkon kuuluvuutta. Matkapuhelinverkon kuuluvuus väestönsuojassa mahdollistaa myös tätä kautta tapahtuvan radion kuuntelun. Vaaratiedottamisen ja väestön varoittamisen osalta ministeriö huomioi, että nämä kuuluvat sisäministeriön vastuulle ja radion siirtovelvoitteen poistoa on valmisteltu yhdessä sisäministeriön kanssa siirtovelvoitteen poiston vaikutuksia arvioivassa työryhmässä. Työryhmä esitti radion siirtovelvoitteen poistoa ja hankkeen käynnistämistä Cell Broadcast –järjestelmän käyttöönottamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että vaaratiedottamisen kehittämiseksi käynnistettäisiin sisäministeriön johdolla hanke mahdollisimman pian.

DNA, Elisa, Telia ja FiCom katsoivat lausunnoissaan, että radion siirtovelvoite tulisi poistaa välittömästi ilman siirtymäaikaa. Teleyritykset yhtyvät hallituksen esityksessä esitettyihin teknologian vanhenemiseen liittyviin vaikutustenarviointeihin ja korostivat vanhan teknologian ylläpitoon liittyvien häiriötilanteiden riskiä ja kustannusvaikutuksia. Teleyritykset ja FiCom esittivät myös, että siirtovelvoitepykälässä tulisi säätää tekijänoikeuskorvauksia koskeva vastuu Yleisradiolle. Televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteeseen liittyy myös laajemmin alkuperäistä ja edelleenlähettämistä koskeva Kopioston ja Telian välinen riita, joka on käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että vuoden siirtymäaikaa radion siirtovelvoitteen poistamiselle on pidetty asianmukaisena, jotta kaapeliradion kuuntelijat ehtivät siirtymään vaihtoehtoisiin radion vastaanottoteihin. Tekijänoikeuskorvausten osalta todetaan, että siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen tekijänoikeuskorvauksesta säädetään tekijänoikeuslaissa ja asia liittyy myös korkeimman oikeuden käsittelyssä olevaan Kopioston ja Telian

väliseen tekijänoikeusriitaan, jossa alempana oikeusasteena toimiva markkinaoikeus ratkaisi asian Telian hyväksi. Käsittely korkeimmassa oikeudessa on tällä hetkellä rajattu koskemaan ainoastaan Kopioston asiavaltuutta. Siten ministeriö pitää huomionarvoisena, että televisio-ohjelmistojen kaapelijakeluun kohdistuu tällä hetkellä kuluriski, eikä kyse ole toteutuneisiin kustannuksiin liittyvästä asiasta. Ministeriö pitää teleyritysten huolta ymmärrettävänä ja tekijänoikeussääntelyn toimivuuden laajempaa arvioimista tärkeänä, mutta katsoo, ettei asia ole nyt tarkoituksenmukaisella tavalla ratkaistavissa käsittelyssä olevassa lakiesityksessä. Ministeriö ei pidä asianmukaisena lainsäädännön selkeyden takia säätää siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen tekijänoikeuskorvauksista sähköisen viestinnän palvelulaissa tekijänoikeuslaista poikkeavalla tavalla. Ehdotetun muutoksen myötä siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen tekijänoikeuskorvausta koskeva tekijänoikeuslain 25 i § jäisi käytännössä turhaksi. Ehdotetun muutoksen tekeminen vaatisi lisäksi tarkempaa arviointia liittyen erityisesti voimassa olevan tekijänoikeussääntelyn ja ehdotetun lisäyksen suhteeseen sekä Yleisradiolle kohdistuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Ministeriö huomioi edelleen, että kiista alkuperäisestä ja edelleenlähettämisestä koskee myös kaupallisia televisiokanavia Yleisradion kanavien lisäksi ja sen vuoksi tulisi ensi sijassa tarkastella alkuperäisen ja edelleenlähettämisen määritelmiä eduskunnan lausumassa (EV 312/2022) edellytetyllä tavalla, jotta turvataan yhdenvertaisesti sananvapauden toteutuminen kotitalouksissa ohjelmistojen vastaanottotavasta riippumatta.

Vammaisfoorumi katsoi lausunnossaan, että uuden radiolaitteen ja mahdollisen lisäantennin hankinnasta aiheutuvat kustannukset voivat olla liian suuret etenkin heikkotuloisille. Hallituksen esitys mahdollistaa Vammaisfoorumin lausunnon mukaan sen, että kaapeliverkkoyritykset voivat lisätä liikevaihtoaan ratkaisematta sitä, kuinka turvataan erityisryhmien oikeus saada yhteiskunnallisesti keskeistä tietoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö ymmärtää, että pieneltäkin vaikuttava halvimmillaan n. 10 euron mahdollinen kustannus voi olla vähävaraiselle henkilölle merkittävä meno muiden kulujen päälle. Tämän vuoksi ministeriö on esittänyt kohtuullisen pitkää siirtymäaikaa radion siirtovelvoitteen poistolle, jotta eri asemassa olevien kaapeliradion kuuntelijoiden on mahdollista varautua muutokseen. Tällä pyritään varmistamaan se, että jatkossakin radio tavoittaisi kansalaiset mahdollisimman laajasti. Teknologian vanhenemiseen liittyvistä syistä kaapeliradion jakelu on tullut tiensä päähän ja erityisesti erityisryhmien kannalta on nähty parhaana, että siirtymä muihin radion vastaanottoteihin saataisiin toteutettua hallitusti ja ennakoitavasti.

Yleisradio katsoi lausunnossaan radion siirtovelvoitteen olevan yhä tarpeellinen. Yle huomioi, että vaaratiedotteiden tavoittavuus on erittäin tärkeää mm. kasvaneen Venäjän uhan takia. Yle piti LVM:n näkemyksiä perusteltuina ja arvioi, että monikanavaisessa vaaratiedottamisessa tärkeimmäksi ovat kehittymässä koko väestölle suoraan henkilökohtaisiin puhelimiin tarjottavat vaaratiedotteet.

> **Liikenne- ja viestintäministeriön kanta**: Ministeriö pitää Yleisradion tavoin vaaratiedotteiden kattavaa tavoittavuutta erittäin tärkeänä etenkin nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Ministeriö yhtyy myös Yleisradion arvioon siitä, että vaaratiedottamisessa tärkeimmäksi ovat kehittymässä suoraan puhelimiin tarjottavat vaaratiedotteet.

Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että esityksen perusteluiden osalta jää epäselväksi, onko sääntely tarkoitettu rajattavaksi sellaiseen rikokseen, johon luvanhaltija on syyllistynyt luvan voimassaoloaikana. Oikeusministeriön mukaan on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeusturvasyistä säännöksen soveltamisessa lähtökohta on oltava, että luvan peruuttaminen voidaan perustaa vain lainvoimaiseen rikostuomioon. Elinkeinotoiminnan sääntelyn osalta luvan peruuttaminen näyttäisi oikeusministeriön mukaan täyttävän oikeasuhtaisuuden edellytyksen. Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan, ettei kansallisen turvallisuuden käsitettä voi pitää kovinkaan täsmällisenä ja tarkkarajaisena vaikka sitä onkin käytetty myös muualla sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa. Käyttöalaa rajaavan kriteerin lisääminen (esimerkiksi erityisen painavia perusteita) parantaisi säännöksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

> **Liikenne- ja viestintäministeriön kanta**: Ministeriö toteaa, että kansallisen turvallisuuden vaarantumista arvioidaan ensi sijaisesti jo radiolupia myönnettäessä. Ehdotetun lisäyksen myötä radiolupa voitaisiin peruuttaa tilanteissa, joissa jo myönnetyn luvan haltija toiminnallaan ilmeisesti vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden lisääminen radioluvan peruuttamisperusteisiin mahdollistaisi luvan peruuttamisen esimerkiksi tilanteissa, joissa radioluvan myöntämisen jälkeen luvan nojalla harjoitettavan toiminnan luonne, toiminnanharjoittajan omistussuhteiden tai muun muutoksen myötä radioluvalla harjoitettavan toiminnan katsottaisiin vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta.
>
> Kuten oikeusministeriö lausunnossaan toteaa, kansallisen turvallisuuden käsitettä on käytetty myös muualla sähköisen viestinnän palveluista

annetussa laissa. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvää sääntelyä on laissa koskien esimerkiksi radioluvan tai verkkotoimiluvan myöntämistä. Radioluvan yhtenä myöntämisen edellytyksenä on lain 41 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, ettei ole perusteltua syytä epäillä hakijan vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Koska kansallisen turvallisuuden vaarantumista arvioidaan osana radioluvan myöntämistä, on perusteltua, että radiolupa voidaan myös vastaavin syin peruuttaa.

Käytännössä valtioneuvoston päätöksenteko asiassa voisi perustua esimerkiksi turvallisuusviranomaisten kuten suojelupoliisin luvanhaltijasta antamaan lausuntoon. Tilanteet, joissa radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, olisivat kuitenkin hyvin todennäköisesti erittäin harvinaisia.

Oikeusministeriö ei vuosien 2022 tai 2024 hallituksen esitysluonnosten lausuntokierroksilla lausunut kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkkarajaisuuteen liittyen.

Erityisasiantuntija Roosa Patrakka