Valiokunnan lausunto LiVL 27/2017 vp– U 68/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ja asetuksiksi ja komission tiedonannosta (EU:n sähköisen viestinnän sääntelyn uudistamista koskevat ehdotukset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ja asetuksiksi ja komission tiedonannosta (EU:n sähköisen viestinnän sääntelyn uudistamista koskevat ehdotukset) (U 68/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ja asetuksiksi ja komission tiedonannosta (EU:n sähköisen viestinnän sääntelyn uudistamista koskevat ehdotukset) (U 68/2016 vp): Liikenne- ja viestintävaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 29/2017 vp — U 68/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Tanja Müller, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Sini Wirén, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Päivi-Maria Virta, Viestintävirasto
- lakimies Miina Ojajärvi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Riikka Rosendahl, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- mediasääntelyn päällikkö Janne Holopainen, Yleisradio
- varatoimitusjohtaja Sanna Tuominen, Digita Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Anna Anttinen, DNA Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Jyri Järvihaavisto, Elisa Oyj
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy
- asiantuntijajäsen Henrik Ingo, Electronic Frontier Finland ry
- lakiasianjohtaja Marko Vuorinen, Finnet-liitto ry
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LiVL 27/2017 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- DNA Oy
- Elisa Oyj
- Telia Finland Oyj
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- MTV Oy
- Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon LiVL 2/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission direktiiviehdotuksen tavoitteena on selkeyttää ja päivittää voimassa olevaa Euroopan unionin sähköisen viestinnän sääntelykehystä parantamalla ja yhdenmukaistamalla verkkojen ja palvelujen tarjoajiin kohdistuvaa sääntelyä. Uudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää sekä kiinteiden että langattomien huippunopeiden datayhteyksien saatavuutta ja käyttöönottoa kaikkien Euroopan kansalaisten ja yritysten keskuudessa nopeasti etenevä teknologinen kehitys huomioiden. Lisäksi direktiiviehdotuksen tavoitteena on edistää kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja -palveluiden sekä näiden liitännäistoimintojen tarjonnassa.

Direktiiviehdotuksella koottaisiin yhteen voimassa olevien EU:n sähköisen viestinnän puitedirektiivin ja erityisdirektiivien säännökset päivitettyinä, lukuun ottamatta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä, jonka uudistamista käsitellään erillisessä säädöshankkeessa.

Komission direktiiviehdotus sisältää muutosehdotuksia, jotka liittyvät muun muassa verkkojen käyttöoikeuksiin ja verkkokilpailun edistämiseen, radiotaajuuksien käyttöön, sähköisten viestintäpalveluiden kuluttajansuojaan, tietoturvaan ja hätäviestintään sekä kokonaisvaltaisesti sähköisen viestinnän institutionaaliseen rakenteeseen ja hallinnollisiin kysymyksiin, kuten toimialan kansallisten sääntelyviranomaisten ja BERECin toimivaltaan ja yhteistyö- ja yhdenmukaistamismenettelyihin. Ehdotus BEREC-asetukseksi sisältää BERECin toimivaltaa ja hallintoa koskevat tarkemmat säännökset. Kokonaisuudessaan komission ehdotusten voidaan arvioida johtavan tiukempaan sähköisen viestinnän sääntelyn harmonisointiin ja toimivallan keskittämiseen, mikä kaventaisi yleisesti kansallista lainsäädäntövaltaa ja kansallisten viestintäviranomaisten toimivaltuuksia.

Komissio antoi sähköisen viestinnän sääntelyn uudistamista koskevat säädösehdotukset sekä tiedonannot 14.9.2016 osana "connectivity package" -toimenpidepakettiaan. Toimenpidepaketin kokonaistavoitteena on edistää laajakaistayhteyksien ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjontaa

ja siten eurooppalaisen digitaalisen sisämarkkinan kehittymistä erilaisten sääntely-, rahoitus- ja politiikkatoimenpiteiden kautta.

Valtioneuvoston kanta

Perusmuistiossa ei ehdoteta muutoksia U-kirjelmällä U 68/2016 vp vahvistettuihin Suomen kantoihin. Neuvottelutilanne huomioon ottaen tarve yksityiskohtaisemmille kannoille koskee seuraavia alustavasti tiedossa olevia Euroopan parlamentin ehdotuksia, jotka voivat myöhemmässä vaiheessa tulla käsiteltäväksi neuvostossa osana tulevia kolmikantaneuvotteluja:

EU:n sisäisten ulkomaanpuheluiden hintasääntely

Euroopan parlamentissa on esitetty EU:n sisäisten ulkomaanpuhelujen lisämaksujen poistamista. EU-maasta toiseen soitettavista puheluista ei ehdotuksen mukaan saisi lähtökohtaisesti periä ylimääräistä maksua vastaavaan kotimaan sisällä soitettavaan puheluun nähden. Teleyritys voisi periä lisämaksua vain perustellussa tapauksessa. Sähköisen viestinnän yhteistyöelimen (BEREC) tulisi antaa kuuden kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta suuntaviivat, jotka tarkentaisivat sitä, missä tapauksissa ja millä tavoin ylimääräisten maksujen periminen olisi edelleen mahdollista. Kesäkuussa 2017 voimaan tullut verkkovierailumaksuja (roaming) koskeva sääntelyuudistus koskee vain loppukäyttäjän oman matkaviestinliittymän käyttöä toisessa EU-maassa, eikä se siten sisällä ulkomaanpuheluja koskevia säännöksiä. Näin ollen nyt esitetyssä sääntelyssä olisi kyse kokonaan uudesta hintasääntelystä.

Suomessa ulkomaanpuhelujen tarjonta on kilpailtua. Asiakas voi valita ulkomaanpuheluiden yhteydessä haluamansa teleyrityksen kansainvälisen teleliikenteen operaattoritunnuksella ja kiinteässä verkossa myös tekemällä teleyrityksen kanssa ensisijaisvalintasopimuksen. Ilman ensisijaisvalintasopimusta tai operaattoritunnusta valittu puhelu ohjautuu kotimaan liittymän tarjoavan teleyrityksen määräämään verkkoon.

Suomessa ei ole aiemmissa tarkasteluissa nähty erityistä tarvetta EU:n sisäisten ulkomaanpuhelujen hintasääntelylle. Suomi pitää kyseenalaisena myös nyt esitetyn ehdotuksen tarpeellisuutta erityisesti viestintäpalvelujen tarjonnan ja kulutustottumusten kehityksen näkökulmasta. Suomi huomauttaa, että toisiin EU-maihin suuntautuvassa henkilöiden välisessä viestinnässä käytetään enenevässä määrin perinteisten puhelujen ja tekstiviestien ohella ja sijasta internetin yli toimivia palveluja ja sovelluksia (esimerkiksi Whatsapp, FaceTime, Skype). Internetin yli toimivien viestintäpalvelujen käyttö on erityisen kannattavaa Suomessa, missä loppukäyttäjille tarjotaan merkittävissä määrin rajattomia datapaketteja. Suomi kiinnittää huomiota myös ehdotetun hintasääntelyn mahdollisiin kustannusvaikutuksiin kaikille matkaviestinpalvelujen loppukäyttäjille suhteessa ulkomaanpuhelujen verrattain vähäisiin käyttömääriin. Ulkomaanpuhelujen hintasääntely voisi aiheuttaa kansallisesti hinnannostopaineita muiden televiestintäpalveluiden osalta, minkä myötä kustannuksia voisi tulla sellaisille loppukäyttäjille, jotka eivät soita ulkomaanpuheluja. Parlamentin ehdotuksessa ei myöskään ole riittävällä tavalla huomioitu ulkomaanpuhelun kustannusrakennetta. Parlamentti esittää, että pelkkä terminointimaksu riittäisi. On kuitenkin huomattava, että terminointimaksua korkeamman hinnan perimistä puoltavat osaltaan infrastruktuurikustannukset, kuten maiden väliset merikaapelit. Teleyritykset myös maksavat toisilleen transit-maksuja puheluista.

Vaaratiedotteita koskeva ehdotus

Euroopan parlamentissa on ehdotettu "käänteisen 112-järjestelmän" perustamista niin, että jäsenvaltiot pystyisivät tiedottamaan tietyn alueen väestölle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla käynnissä olevista katastrofeista, hyökkäyksistä tai tulevista uhista. Kansallinen järjestelmä olisi perustettava jo olemassa olevat järjestelmät huomioon ottaen sekä yksityisyyttä ja tietosuojasääntöjä loukkaamatta. Lisäksi komission olisi arvioitava mahdollisuuksia rajat ylittävän järjestelmän kehittämiseen.

Suomi pitää yleisellä tasolla kannatettavana parlamentin esitystä, jota on perusteltu muun muassa viittauksella viimeaikaisiin terroristisiin hyökkäyksiin Euroopassa. Väestön vaaratiedottamista on syytä kehittää kohti älypuhelimia hyödyntäviä ratkaisuja. Parlamentin ehdotuksessa on myös tunnistettu se tärkeä lähtökohta, että ratkaisu olisi sovitettava kansallisiin ja paikallisiin oloihin. Tällä olisi mahdollista välttää se, että EU-lainsäädännöllä pyrittäisiin harmonisoimaan teknisesti vanhentunutta tai sääntelyllisesti tarpeettoman raskasta ratkaisua. Toteuttamistavan kansallisen liikkumavaran korostamisen lisäksi Suomi kiinnittää huomiota myös tietoturvanäkökulmaan. Vaaratiedote suoraan henkilökohtaiseen mobiililaitteeseen on ennennäkemättömän tehokas tapa viestiä vaikuttavasti. Tämä edellyttää ratkaisun toteuttamisen yhteydessä sitä, että viestin sisällöllisestä oikeellisuudesta huolehditaan ja erityisesti varmistetaan se, ettei järjestelmää ole mahdollista käyttää väärin. Komission arvioitavaksi tarkoitettu rajat ylittävä järjestelmä olisi sekä paikallisolosuhteiden huomioon ottamisen että tietoturvan näkökulmista selvästi kansallista järjestelmää haastavampi toteuttaa.

Viestinnän luottamuksellisuuteen ja tietoturvallisuuteen liittyvät toimet

Euroopan parlamentissa on ehdotettu toimenpiteitä viestinnän luottamuksellisuuden ja tietoturvallisuuden parantamiseksi. Erityisesti esillä on ollut päästä-päähän salauksen edistäminen tai siihen velvoittaminen viestintäpalvelujen tarjonnassa. Lisäksi esillä on ollut ehdotuksia viestintäpalvelujen tarjoajien velvollisuudesta informoida käyttäjiä tietoturvariskeistä.

Suomi on luotettavien digitaalisten sisämarkkinoiden ja kyberturvallisuuden kehittymisen kannalta pitänyt tärkeänä varmistaa, että käyttäjillä on mahdollisuus suojata luottamuksellinen viestintänsä ja digitaaliset tietonsa asiakastarpeiden mukaan kehittyvillä salaus- ja suojausohjelmistoilla sekä muilla teknologisilla ratkaisuilla. Suomi pitää tärkeänä, että esineiden internetiä toiminnassaan hyödyntävät käyttäjät voisivat paremmin vakuuttua EU:n sisämarkkinoilla tarjottavien esineiden internetiin liittyvien laitteiden ja ohjelmistojen sekä tieto- ja viestintäteknisten hyödykkeiden sisäänrakennetusta tietoturvallisuudesta.

Suomi pitää tärkeänä, että käyttäjät saavat tietoa käyttämiinsä palveluihin liittyvistä tietoturvariskeistä sekä toimenpiteistä joilla palveluntarjoajat ja käyttäjät itse voivat hallita tietoturvariskejä. Voimassa olevan tietoyhteiskuntakaaren mukaan teleyrityksen on ilmoitettava viipymättä tilaajalle ja käyttäjälle, jos sen palveluun kohdistuu tai sitä uhkaa merkittävä tietoturvaloukkaus taikka muu tapahtuma, joka estää viestintäpalvelun toimivuuden tai häiritsee sitä olennaisesti. Ilmoituksessa on kerrottava muun muassa tilaajien ja käyttäjien käytettävissä olevista suojautumistoimenpiteistä, niiden todennäköiset kustannukset sekä mistä tilaaja tai käyttäjä saa lisätietoja. Te-

leyrityksen on tiedotettava toimenpiteistä, joihin se on tilanteessa ryhtynyt sekä toimenpiteiden mahdollisista vaikutuksista palvelun käyttöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu esille uusia valtioneuvoston kantoja Euroopan parlamentissa asian valmistelun etenemisen myötä esille tuotuihin kokonaan uusiin ehdotuksiin. Muilta osin Suomen aiemmat kannat ovat voimassa.

EU:n sisäisten ulkomaanpuheluiden hintasääntely

Saadun selvityksen mukaan Euroopan parlamentissa on ehdotettu uutena ehdotuksena, että EU-maasta toiseen soitettavista puheluista ei enää saisi kuin erityisestä syystä periä lisämaksua kotimaan sisällä soitettaviin puheluihin nähden.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus ei koskisi pelkästään ulkomailla oleskelua vaan kaikkia ulkomaanpuheluita EU-maiden välillä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää ehdotusta tarpeettomana ja katsoo, että ehdotus voisi johtaa kotimaan puhelujen hintojen nousuun. Valiokunta viittaa myös siihen, että EU:n sisällä käytetään viestintään yhä enenevässä määrin perinteisten puhelujen sijasta erilaisia internetin yli toimivia palveluja.

Vaaratiedotteita koskeva ehdotus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan parlamentissa on myös ehdotettu, että vaaratiedotteita varten perustettaisiin käänteinen 112-järjestelmä, jonka avulla voitaisiin lähettää tietyllä alueella oleskeleville ihmisille erilaisia vaaratiedotteita.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen lainsäädäntö ei aseta esteitä tietylle alueelle kohdennettujen vaaratiedotteiden lähettämiselle. Valiokunta on jo aiemmin todennut, että vaaratiedotteiden lähettäminen erilaisiin mobiilipäätelaitteisiin on tehokkain tapa varoittaa kansalaisia tietyllä alueella. Valiokunta suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti koko EU:n laajuisen järjestelmän toteuttamiseen, erityisesti koska tehokasta matkaviestinverkkoihin perustuvaa järjestelmää ei ole saatu kansallisesti toteutettua. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ehdotuksen vaikutuksia arvioidaan suhteessa mahdollisesti kansallisesti toteutettavissa olevien järjestelmien kustannus- yms. vaikutuksiin. Lisäksi tulee arvioida ja huolehtia siitä, että järjestelmän turvallisuus voidaan kaikilta osin varmistaa ja ehkäistä kaikenlaiset järjestelmän väärinkäytön mahdollisuudet.

Viestinnän luottamuksellisuutta ja tietoturvaa koskevat ehdotukset

Euroopan parlamentissa on ehdotettu viestinnän päästä-päähän salaamisen edellyttämistä viestintäpalvelujen tarjonnassa. Valiokunta pitää viestinnän luottamuksellisuuden ja tietoturvallisuuden kehittämistä erittäin tärkeänä ja toteaa, että viestintäpalvelujen käyttäjällä tulee olla halutessaan

oikeus ja mahdollisuus salata viestintänsä omien tarpeidensa mukaisesti. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena, että kaikki viestintäpalvelujen tarjoajat velvoitettaisiin tarjoamaan edellä mainitun kaltaista palvelua. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viestintäverkko- tai palvelutasoinen viestinnän päästä-päähän salaus olisi haasteellista toteuttaa teknisesti ja se aiheuttaisi todennäköisesti myös huomattavia kustannuksia saavutettaviin hyötyihin nähden.

Eräitä muita kysymyksiä

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asian käsittelyssä on uusina kysymyksinä tullut esille myös valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja maksujen perimistä alan toimijoilta rajoittavia ehdotuksia, joita voidaan pitää varsin ongelmallisina. Valiokunta toteaa, että näihin kysymyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota asian jatkokäsittelyssä Viestintäviraston toimintamahdollisuuksien ja resurssien turvaamiseksi.

Muilta osin valiokunta viittaa asiasta aiemmin antamaansa lausuntoon (LiVL 2/2017 vp — U 68/2016 vp) ja painottaa erityisesti taajuushallintoa ja kansallista päätäntävaltaa koskevia valiokunnan kannanottoja.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 17.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula