

HE 44/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia. Esityksen mukaan laissa säädetyistä siirtovelvoitteista poistettaisiin verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavan teleyrityksen sekä yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän velvoite siirtää Yleisradion julkisen palvelun radio-ohjelmistot.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa kaapeliverkoissa tehokkaampi verkon käyttö ja laadullisesti parempien yhteyksien tarjoaminen. Lisäksi saatetaan kansallinen siirtovelvoitesääntely vastaamaan EU-sääntelyn asettamia vaatimuksia.

Lisäksi lakiin tehtäisiin pienempiä täydennyksiä ja teknisluonteisia muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Siirtovelvoite	4
2.2 Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen	5
2.3 Markkinaehtoinen taajuusmaksu	6
2.4 Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrä	6
3 Tavoitteet	7
3.1 Siirtovelvoite	7
3.2 Muut muutokset	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset	8
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	8
4.2.1.1 Yritysvaikutukset	8
4.2.1.2 Kotitalouksien asema	9
4.2.1.3 Julkistaloudelliset vaikutukset	10
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	10
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	13
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	14
6 Lausuntopalaute	15
6.1 Yleistä	15
6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	15
6.2.1 Siirtovelvoite	15
6.2.2 Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen	17
7 Säännöskohtaiset perustelut	18
8 Voimaantulo	21
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	21
9.1 Siirtovelvoite	21
9.1.1 Sananvapaus	21
9.1.2 Omaisuudensuoja	22
9.2 Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen	23
9.2.1 Sananvapaus	23
9.2.2 Elinkeinovapaus	25
LAKIEHDOTUS	26
Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta	26
LIITE	29
RINNAKKAISTEKSTI	29
Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta	29

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kaapelitelevisioverkossa toimivat, verkkopalvelua tarjoavat teleyritykset on velvoitettu Suomessa jakamaan Yleisradion televisio- ja radio-ohjelmistot verkoissaan. Kaapelioperaattoreiden lisäksi yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjät kuten taloyhtiöt, kiinteistöyhtiöt ja vastaavat, on velvoitettu huolehtimaan Yleisradion ohjelmistojen saatavuudesta yhteisantennijärjestelmissä. Tarkemmat säännökset siirtovelvoitteesta ovat sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, myöhemmin myös *SVPL*) 227 §:ssä.

Eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstöä koskeva direktiivi, *teledirektiivi (EU) 2018/1972*, mahdollistaa jäsenvaltioille siirtovelvoitteiden asettamisen tietyin ehdoin. Teledirektiivin 114 artiklan mukaan siirtovelvoitteiden on oltava kohtuullisia, oikeasuhtaisia ja avoimia. Siirtovelvollisuuksia voidaan asettaa, jos merkittävä määrä kyseisten verkkojen ja palvelujen loppukäyttäjistä käyttää niitä pääasiallisena keinonaan vastaanottaa radio- ja tv-ohjelmistoja. Siirtovelvoitteiden on myös oltava välttämättömiä selkeästi määritetyn yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Direktiivin resitaalien mukaan 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.

Siirtovelvollisuuksia on arvioitava säännöllisin väliajoin direktiivin 114 artiklan mukaisesti. Resitaalien mukaan siirtovelvollisuuksia olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen vähintään viiden vuoden välein, jotta ne voidaan pitää teknologian ja markkinoiden kehittymisen tasalla ja varmistaa niiden olevan jatkuvasti oikeassa suhteessa tavoitteisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut siirtovelvoitetta teledirektiivin edellyttämällä tavalla viimeksi 22.6.2022 julkaisemassaan arviomuistiossa. Arviomuistio ja siihen liittyvät taustaselvitykset ja muut materiaalit ovat saatavilla [Hankeikkunassa \(LVM010:00/2022\)](#).

Lisäksi esitetään pienempiä teknisluonteisia muutoksia tai täydennyksiä perustuen nykyisen lainsäädännön seurantaan ja toimeenpanoon.

1.2 Valmistelu

Liikenne ja viestintäministeriö on julkaissut 22.6.2022 siirtovelvoitetta koskevan arviomuistion. Siirtovelvoitesääntelyä koskevaa arviomuistiot varten teetettiin erilaisten sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia arvioiva konsulttiselvitys (KPMG). Lisäksi selvitettiin eräiden muiden maiden siirtovelvoitesääntelyä (Cullen International). Arviomuistion laadinnan yhteydessä järjestettiin sidosryhmätilaisuus 7.12.2021. Arviomuistiosta laadittiin luonnos, joka oli lausuttavana maaliskuussa 2022 kahden viikon ajan. Lausunnot, lausuntoyhteenveto sekä muut materiaalit ovat saatavilla Lausuntopalvelussa sekä Hankeikkunassa (LVM010:00/2022).

Arviomuistion pohjalta laadittiin hallituksen esitysluonnos, jossa esitettiin radion siirtovelvoitteen poistamista. Hallituksen esitysluonnos oli lausuttavana ajalla 5.9.-2.10.2022.

Hallituksen esitystä ei kuitenkaan annettu eduskunnalle, sillä valmistelun aikana todettiin tarve tarkemmalle vaikutusten arvioinnille. Radion siirtovelvoitteen poistamisen vaikutuksia on arvioitu työryhmässä, joka koostui liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Puolustusvoimien, Huoltovarmuuskeskuksen ja Liikenne- ja viestintäviraston virkamiehistä. Työryhmän ohjausryhmä koostui liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, puolustusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajista. Työryhmän esityksenä oli poistaa radion siirtovelvoite ja käynnistää mahdollisimman pikaisesti hanke vaaratiedottamisen kehittämiseksi.

Esitys on laadittu virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä. Esityksen valmistelu on aloitettu säädöshankepäätöksen mukaisesti tammikuussa 2024 osana hieman laajempaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoshanketta, jonka valmisteluasiakirjat ovat julkisesti saatavilla Hankeikkunassa hanketunnuksella [LVM002:00/2024](#).

Luonnos mainitusta laajemmasta hallituksen esityksestä lähetettiin lausuntokierrokselle lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta 21.2.2024. Lausunnot pyydettiin toimittamaan 15.3.2024 mennessä. Lausuntoaikaa jouduttiin rajaamaan, jotta esitys olisi mahdollista jättää eduskunnalle kevätkauden 2024 aikana siten, että eduskunta myös ehtisi käsittelemään esityksen vielä tällä istuntokaudella. Noin 3,5 viikon lausuntoaikaa pidettiin riittävänä, koska merkittävä osa ehdotetuista säännöksistä oli ollut lausunnoilla jo syksyllä 2022 eikä säännöksiin ole tullut asiallisia muutoksia.

Lausuttavana ollut hallituksen esitys päätettiin jatkovalmistelussa jakaa kahteen eri hallituksen esitykseen eduskuntakäsittelyn sujuvoittamiseksi. Nyt käsittelyssä olevassa esityksessä ovat arvion mukaan hieman laajempaa keskustelua vaativat muutosehdotukset. Toinen hallituksen esitys lausunnoilla olleen esitysluonnoksen muista säännöksistä on tarkoitus tuoda eduskuntaan kiireellisten hallitusten esitysten määräaikaan mennessä 18.4.2024 ja tämä esitys viikko mainitun ajankohdan jälkeen.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Siirtovelvoite

Siirtovelvoitteesta säädetään SVPL:n 227 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa harjoitetun televisio- ja radiotoiminnan osalta Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut, verkon sijaintikunnassa vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot ja ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut.

Siirtovelvoite koskee pykälän 2 momentin mukaan myös verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavaa teleyritystä, jos teleyritys käyttää ohjelmistojen välittämiseen muuta kuin perinteistä kaapelitelevisiotekniikkaa, kun ohjelmistojen vastaanotto on mahdollista tavanomaisilla vastaanottolaitteilla. Edelleen pykälän 3 momentin mukaan siirtovelvollisuutta ei ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Teleyrityksen ei myöskään lain mukaan tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi tehdä kaapelitelevisioverkkoon olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia.

Pykälän 4 momentin mukaan Yleisradion ohjelmistot niihin liittyvine palveluineen on tarjottava käyttäjälle maksutta. Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta. Lisäksi pykälän 5 momentissa säädetään, että ohjelmistot tulee tarjota käyttäjälle muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

Kaapelioperaattoreiden lisäksi siirtovelvollisuus koskee yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä, kuten taloyhtiöitä. Pykälän 6 momentin mukaan kiinteistön käyttäjien päätelaitteisiin joukkoviestinnän välittämiseen käytettävän, kiinteistön sisäistä tai kiinteistöjen välistä yhteisantenniverkkoa hallinnoivan tai sen omistavan asunto-osakeyhtiön, kiinteistöosakeyhtiön tai muun niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän on huolehdittava siitä, että ohjelmistot ja palvelut ovat käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

Sidosryhmäarvioiden perusteella radio on kytkettynä yhteisantenniverkkoon arviolta 5-10 %:lla verkon potentiaalisista käyttäjistä. Kaapeliradion aktiivisten käyttäjien määrä lienee todennäköisesti pienempi kuin niiden talouksien määrä, joilla radio on kytkettynä yhteisantenniverkkoon. Radio-ohjelmien jakelu kaapelitelevisioverkossa ja yhteisantenniverkoissa asettaa kuitenkin verkon käytölle teknisen rajoitteen, joka vaikuttaa kaapelilaajakaistan laadulliseen kehittämiseen.

Radion-ohjelmien jakelu rajoittaa kaapelilaajakaistan laadullista kehittämistä erityisesti verkkoliikenteen paluusuunnan osalta. Tällä rajoitteella voi olla vaikutuksia muun muassa asiakkaiden kokemaan palvelutasoon sekä mahdollisesti esimerkiksi videopuheluiden laatuun, pilvipalveluihin sekä vastaaviin paluusuuntaa tarvitseviin toimintoihin. Teknisellä tasolla rajoite ilmenee siten, että radiokanavat kaapeliverkossa estävät tehokkaamman taajuusjaon käyttöönoton ja uudempien teknologiasukupolvien toteuttamisen.

Kaapelilaajakaistapalveluja käyttää merkittävä määrä kotitalouksia joko taloyhtiöliittymien tai kuluttajaliittymien kautta. Kotitalouksilla oli vuoden 2022 lopussa noin 530 000 kaapelilaajakaistaliittymää. Kaapelilaajakaistapalveluista arviolta yli 90 % toimii yhteisantenniverkoissa. Siksi radio-ohjelmien jakelu myös yhteisantenniverkoissa estää käytännössä kaapelilaajakaistapalveluiden kehittämisen yllä mainitulla tavalla.

2.2 Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 6 luvussa säädetään radioluvasta. Lain 39 §:n mukaan radiolähettimen hallussapito ja käyttö edellyttävät Liikenne- ja viestintäviraston myöntämää radiolupaa. Radiolähettimen hallussapitoon ja käyttöön ei tarvita radiolupaa, jos radiolähetin toimii ainoastaan Liikenne- ja viestintäviraston sille määräämällä yhteistaajuudella ja sen vaatimustenmukaisuus on varmistettu tässä laissa säädetyllä tavalla. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tällaisen radiolähettimen käyttöä rajoittavia määräyksiä, jotka ovat taajuuksien tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön sekä häiriöiden estämisen tai poistamisen kannalta tarpeellisia. Lain 6 luvussa säädetään lisäksi muista tilanteista, jolloin radiolupaa ei tarvita, radioluvan myöntämisestä, taajuusvarauksesta ja sen myöntämisestä, radioluvan ehdoista, radioluvan uusimisesta, muuttamisesta, siirtämisestä, vuokraamisesta ja peruuttamisesta sekä häiriösuojauksesta.

SVPL 34 §:n 2 momentin mukaan analogista radiotoimintaa, jossa toiminnan kesto on enintään kolme kuukautta, saa harjoittaa radioluvalla ilman ohjelmistotoimilupaa. Lisäksi vähäistä, rajatulla alueella harjoitettavaa radiotoimintaa saa harjoittaa ilman ohjelmistotoimilupaa. Radiolupa lainkohdassa tarkoitettuun toimintaan on 40 §:n 8 momentin mukaan myönnettävä, jos ei ole ilmeistä syytä epäillä, että hakija rikkoo tätä lakia tai syyllistyy rikoslain 11 luvun 10

§:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan taikka 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai mainitun lain 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen. Radioluvan ja radiotaajuuksien peruuttamista koskevaan SVPL 49 §:n ei sisälly mahdollisuutta peruuttaa radiolupaa tai radiotaajuuksien varausta näitä myöntämisedellytyksiä vastaavissa tilanteissa, eivätkä radioluvan myöntämis- ja peruutusedellytykset siten vastaa toisiaan.

SVPL 41 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan yhtenä radioluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei ole perusteltua syytä epäillä hakijan ilmeisesti vaarantavan kansallista turvallisuutta. Tilanteissa, joissa radioluvan myöntäminen ilmeisesti vaarantaisi kansallista turvallisuutta, lupa-asia siirtyy SVPL 40 §:n 3 momentin mukaisesti Liikenne- ja viestintävirastolta valtioneuvoston ratkaistavaksi. Kansallisen turvallisuuden vaarantuminen ei kuitenkaan ole SVPL 49 §:ssä radioluvan peruuttamisperuste. Koska kansallisen turvallisuuden vaarantumista arvioidaan osana radioluvan myöntämistä, on perusteltua, että radiolupa voidaan myös vastaavin syin peruuttaa. Näin ollen peruuttamissäännöstä tulisi myös tältä osin täydentää.

Analogisessa radiotoiminnassa lyhytaikaisia radiolupia myönnetään vuositasolla useita satoja. Vuosittain lyhytaikaisen radiotoiminnan taajuuksia on ollut käytössä noin 500-600 kappaletta eri puolilla maata. Kolmen kuukauden radioluvilla lähetettävälle sisällölle on pääkaupunkiseudulla kuulijoita esimerkiksi 400 W lähettimellä yli 1,2 miljoonaa. Analogiseen radiotoimintaan myönnettävien radiolupien lisäksi radiolupia myönnetään SVPL 39 §:n mukaisesti laajalti myös muille radiolähettimille, esimerkiksi tutkille, satelliiteille, maa-asemille ja lukuisille erilaisille yksityisille radioverkoille. Voimassaolevia radiolupia kyseisen kaltaisiin käyttötarkoituksiin on vuositasolla tyypillisesti ollut noin 30 000.

2.3 Markkinaehtoinen taajuusmaksu

SVPL:n 288 §:ssä säädetään markkinaehtoisesta taajuusmaksusta. Liikenne- ja viestintävirasto perii vuosittain valtiolle maksettavan markkinaehtoisien taajuusmaksun valtioneuvoston tele- ja televisiotoimintaan vastikkeetta myöntämän verkkotoimiluvan haltijalta sekä Puolustusvoimilta. Maksu peritään lain 6 §:n 1 momentin nojalla ja maksu määräytyy 288 §:ssa säädetyn kaavan mukaisesti.

Lain 351 §:n 7 momentin mukaisesti markkinaehtoista taajuusmaksua peritään puolustusvoimilta siirtymäajan jälkeen vuoden 2024 alusta alkaen. Voimassaolevassa laissa markkinaehtoisesta taajuusmaksusta säädettyä on otettu huomioon Naton ensisijaiset harmonisoidut taajuusalueet, jotka olivat tuolloin kansallisesti sotilaskäytössä. Nämä taajuusalueet rajattiin markkinaehtoisien taajuusmaksun ulkopuolelle. Tavoitteena oli taajuuksien käytön tehostamiseksi ohjata puolustusvoimia siirtymään mahdollisimman pitkälti käyttämään Nato-harmonisoituja sotilastaajuuksia ja vastaavasti vapauttamaan käytössä olevia siviilitaajuuksia. Nato-kumppanuuden ja jäsenyyden myötä Suomessa taajuuksien sotilaskäyttö on laajentunut myös muille kuin markkinaehtoisien taajuusmaksun ulkopuolelle rajatuille, Naton ensisijaisille taajuusalueille. Puolustusvoimat joutuisi siten voimassa olevan lainsäädännön mukaan maksamaan myös Naton ensisijaisesti harmonisoitujen taajuusalueiden käytöstä, joka ei vastaa lain alkuperäistä tarkoitusta.

2.4 Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrä

SVPL 294 §:n 2 momentin mukaan televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksu peritään vuosittain kahdessa erässä. Maksu määrätään maksettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä. Liikenne- ja viestintäviraston käytännön toiminnassa on havaittu, että

valvontamaksun perimisen joustavoittamiseksi ja selkeyttämiseksi tulisi mahdollistaa maksun periminen myös yhdessä erässä.

3 Tavoitteet

3.1 Siirtovelvoite

Esityksen tavoitteena on Yleisradion radio-ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite poistamalla mahdollistaa kaapelitelevisio- ja yhteisantenniverkoissa tehokkaampi verkon käyttö ja laadullisesti parempien yhteyksien tarjoaminen.

Teledirektiivin 114 artikla edellyttää, että jäsenmaiden asettamien siirtovelvollisuuksien tulee olla kohtuullisia, oikeasuhtaisia, avoimia ja niiden tulee olla välttämättömiä selkeästi määritellyn yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Edelleen teledirektiivi edellyttää, että merkittävä määrä kyseisten verkkojen ja palvelujen loppukäyttäjistä käyttää niitä pääasiallisena keinonaan vastaanottaa radio- tai televisiolähetystyksiä. Teledirektiivin mukaisesti jäsenmaiden tulee arvioida asetettuja siirtovelvoitteita säännöllisesti vähintään viiden vuoden välein.

Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut 22.6.2022 julkaisemassaan arviomuistiossa siirtovelvoitteen ajantasaisuutta ja siinä on esitetty Yleisradion radio-ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen poistamista EU-sääntelyn asettamien reunaehtojen perusteella. Siten esityksen tavoitteena on lisäksi muuttaa kansallinen siirtovelvoitesääntely vastaamaan EU-sääntelyn asettamia vaatimuksia.

Edellisessä luvussa kuvatulla tavalla radion jakelu kaapelitelevisio- ja yhteisantenniverkoissa asettaa teknisen rajoitteen kaapelilaajakaistan laadulliselle kehittämiselle etenkin verkon paluusuunnan osalta ja siten rajoittaa verkon tehokasta käyttöä. Radion siirtovelvoitteen poistaminen mahdollistaa kiinteistöihin toteutettavien kaapelilaajakaistaverkkojen kapasiteetin hyödyntämisen täysimääräisesti. Radion jakelu kaapeliverkossa rajoittaa laajakaistan paluuyhteyden (käyttäjältä verkkoon päin) kapasiteetin alle kolmasosaan maksimista (1Gbits). Muutoksen tavoitteena on poistaa rajoite ja edistää laadukkaampien sekä nopeampien laajakaistayhteyksien tarjoamista.

Radio-ohjelmistojen siirtovelvoite on tästä syystä tarpeen poistaa myös yhteisantenniverkon ylläpitäjiltä.

3.2 Muut muutokset

Ehdotuksen tavoitteena on täydentää lupaviranomaisen radioluvan peruuttamista koskevia 49§:n toimivaltuuksia vastaamaan radioluvan myöntämisen edellytyksiä kansallisen turvallisuuden sekä tiettyjen rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen rikosten osalta. Lisäksi televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrää (294 §) ja markkinaehtoista taajuusmaksua (288 §) koskevien ehdotusten tavoitteena on joustavoittaa valvontamaksujen perimistä ja päivittää markkinaehtoisen taajuusmaksun osalta taajuustaulukko vastaamaan taajuuksien nykykäyttöä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 227 §:ää siten, että nykyinen kaapelitelevisioverkossa verkkopalvelua tarjoavien teleyritysten sekä yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjien velvollisuus siirtää verkoissaan Yleisradion radio-ohjelmistot poistettaisiin. Yleisradion televisio-ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite säilyisi ennallaan.

Radioluvan peruuttamista koskevaan säännökseen tehtäisiin lisäykset siten, että lupa voitaisiin peruuttaa myös silloin, jos radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, toistuvasti ja vakavasti rikkoo tätä lakia tai syyllistyy rikoslaissa tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn julkiseen kehottamiseen rikokseen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Yritysvaikutukset

Siirtovelvoite

Radio-ohjelmistojen siirtovelvoite aiheuttaa verkon käytölle teknisen rajoitteen, joka estää tehokkaamman taajuusjaon käyttöönottamisen ja uudempien teknologiasukupolvien toteuttamisen. Uudempien teknologiasukupolvien, kuten DOCSIS 3.1:n tai 4.0:n käyttöönotto ei ole käytännössä mahdollista, sillä nämä teknologiat eivät tue radiojakelua, vaan radion käyttämä taajuusalue on otettu laajakaistakäyttöön. Radio-ohjelmistojen jakelu kaapeliverkoissa estää siten kaapelilaajakaistan laadullisen kehittämisen. Tämä vaikuttaa erityisesti verkkoliikenteen paluuyhteyden (käyttäjältä verkkoon päin) laatuun ja nopeuteen. Radion jakelu kaapelissa rajoittaa laajakaistan paluuyhteyden kapasiteetin alle kolmasosaan maksimista.

Tällä hetkellä verkoissa oleva laitekanta on vanhentumassa eikä varaosia ole saatujen selvitysten perusteella enää saatavilla markkinoilta ja laitteiden ohjelmistotuki on myös päättynyt. Käytössä olevat vanhat verkkolaitteet voivat pahimmillaan aiheuttaa jopa kymmeniätuhansia kotitalouksia koskevia vikatilanteita, joita on jo esiintynyt verkoissa. Vikatilanteen aikana verkkoalueen kaapelilaajakaistayhteyttä ei voi käyttää lainkaan. Radion siirtovelvoitteesta aiheutuvaa haittaa voidaan pitää kaapeliverkkoja omistaville operaattoreille merkittävänä.

Esitetty muutos poistaisi teleyrityksiltä verkon käytön teknisen rajoitteen ja mahdollistaisi kaapelilaajakaistaverkkojen kapasiteetin hyödyntämisen täysimääräisesti. Muutoksen myötä teleyritysten olisi mahdollista parantaa kaapelilaajakaista-asiakkaille tarjoamia palveluita ja siirtyä uudempiin, nykyisin käytössä oleviin teknologiasukupolviin.

Siirtovelvoite koskee vain Yleisradion radiokanavia, mutta mikäli ULA-taajuudet otetaan laajakaistakäyttöön kaapelitelevisioverkoissa ja yhteisantenniverkoissa, muutos todennäköisesti koskee myös kaupallisia radiokanavia. Toisaalta on huomattava, että muun muassa teknologian vanhenemiseen ja varaosien saatavuuteen liittyvistä syistä kaupallisten

radiokanavien jakelu voi päättyä, vaikka radion siirtovelvoite olisi voimassa nykyisenlaisena. Esimerkiksi DNA on jo vuonna 2023 lopettanut kaupallisten radiokanavien jakelun verkoissaan.

Yleisradion televisio- ja radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen vaikutuksia selvittävässä KPMG:n raportissa arvioitiin yleisellä tasolla siirtovelvoitteesta teleyrityksille aiheutuvia kustannuksia. Selvityksessä ei noussut erityisesti esille radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta teleyrityksille aiheutuvia kustannuksia. Selvitysten perusteella kaapelioperaattoreille syntyy yleisesti kustannuksia esimerkiksi jakeluverkon suunnittelusta, rakentamisesta, ylläpidosta, jakelun monitoroinnista, asiakaspalvelusta, verkon sekä tv-alustojen ja palveluiden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta sekä erilaisten järjestelmien operoinnista ja hallinnasta. Selvityksessä ei kuitenkaan arvioitu yksityiskohtaisesti Yleisradion kanavien siirtovelvoitteesta yksinomaan aiheutuvia tai siitä erityisesti johtuvia kustannuksia. Yleisradion kaikkien nykyisten kanavien jakelusta kaapeliverkossa ja IPTV:ssä arvioidaan teleyrityksiltä saatuihin tietoihin pohjautuen aiheutuvan kolmelle suurimmalle operaattorille kustannuksia yli 700 000 euroa vuositasolla. Kustannusten arvioidaan kuitenkin olevan suhteellisin pieniä suhteutettuna kaapelioperaattoreiden vuosittaiseen liikevaihtoon. Erityisesti radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta aiheutuvia kustannuksia ei arvioitu.

Jos siirtovelvoitetta ei poistettaisi, olisi kaapelioperaattoreilla vaihtoehtona investoida muihin tapoihin kasvattaa laajakaistapalveluiden kapasiteettia kaapeliverkoissa. Vaihtoehtoisia tapoja ovat muun muassa teknologian päivittäminen ja kaapeliverkon ns. solukoon pienentäminen. Teknologiapäivitykset riippuvat sidosryhmäarvioiden perusteella myös käytetystä taajuusjaosta, joten siirtovelvoitteen säilyttäminen hankaloittaisi tai jopa estäisi näitä. Toisaalta solukoon pienentäminen aiheuttaa tyypillisesti tarpeen päivittää kaapeliverkon fyysistä rakennetta ja siten niiden toteuttaminen saattaa vaatia kaivuutöitä tai muita verkkorakenteen muutoksia. Näiden muutosten kustannukset ovat vaikeasti arvioitavia sekä verkko- ja operaattorikohtaisia johtuen verkkojen eroista. Kustannusten voidaan kuitenkin arvioida olevan erittäin suuria.

Mikäli radio-ohjelmistojen siirtovelvoite poistettaisiin vain teleyrityksiltä, tulisi kaapelitelevisioverkkoon liitettyjen taloyhtiöiden ja muiden yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjien järjestää radio-ohjelmistojen vastaanotto erillisellä ULA-antennilla. Mikäli taloyhtiön yhteisantenniverkkoon ei ole rakennettu antennivastaanottoa, sen tulisi asentaa katolle uusi antennimasto sekä rakentaa katolta kaapelointi kiinteistön talojakamoon. Tästä voidaan arvioida syntyvän merkittäviä kustannuksia. Lisäksi mikäli siirtovelvoitetta ei poisteta ehdotetun mukaisesti sekä teleyrityksiltä että yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjiltä, se haittaisi merkittävästi kiinteistön ja sen asukkaiden käytössä olevien kaapelilaajakaistayhteyksien parantamista.

Yleisradion toiminnan osalta on huomattava, että radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen päättyessä ei lainsäädännöllisin keinoin enää turvattaisi Yleisradion radio-ohjelmistojen saatavuutta teleyritysten kaapelitelevisio- ja yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjien verkoissa. Radion taajuusalueiden siirtyessä laajakaistakäyttöön ei Yleisradio tai sen hallintoneuvosto voisi vaikuttaa radio-ohjelmistojen saatavuuteen edellä mainituissa verkoissa.

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksu

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun perimisen myös yhdessä erässä mahdollistava muutos hyödyttäisi valvottavia yrityksiä, jotka ovat toivoneet mahdollisuutta maksaa valvontamaksu kahden erän sijaan yhdessä erässä.

4.2.1.2 Kotitalouksien asema

Yleisimmin radiota kuunnellaan antenniverkon kautta, esimerkiksi pöytäradiolla tai muulla vastaavalla radiopäätelaitteella. Arvion mukaan antenniverkon kautta tapahtuu noin 90 % radion kuuntelusta. Median kulutus laajakaistan kautta on myös yleistynyt, ja radiota voidaan kuunnella internetin välityksellä useiden sivustojen ja sovellusten kautta. Muutoksella ei siten olisi vaikutuksia suurimpaan osaan kotitalouksista, vaan muutoksen vaikutukset kohdistuvat niihin kotitalouksiin, joissa radiota kuunnellaan kaapelitelevisioverkossa kiinni olevan vastaanottimen kautta. Radion siirtovelvoitteen päättyessä näiden kotitalouksien tulisi siirtyä muiden vaihtoehtoisten vastaanottotapojen pariin, eli radion antenni- tai laajakaistavastaanottoon.

Yleisradion radio-ohjelmistot välitetään valtaosassa maata suuritehoisilla lähettimillä, jolloin radiokanavilla on saavutettavissa tyypillisesti hyvä sisäpeitto myös antenniverkon kautta tavallisella radiolla tai muilla ULA-ratkaisuilla. Taajuussuunnittelussa peittoaluetarkastelut tehdään ulkoantennivastaanotto-oletuksella ja tyypillisesti päällekkäisiä peittoalueita pyritään välttämään. Tällöin sisätilakuuluvuus tyypillisesti on heikompa peittoalueen reuna-alueilla tai esimerkiksi raskasrakenteisissa kivitaloissa. Suurtehoradioverkoissa, jollaisia Yleisradion verkot ovat, radiokanavien peittoalueilla on paljon päällekkäisyyttä ja peitto on kattavaa myös maantieteellisesti. Tällainen kattava ja osin päällekkäinen peitto tukee sisätilavastaanottoa myös ilman kattoantenniliitintä. Siten kotitalouksille ei arvion mukaan aiheutuisi siirtymästä lisäkuluja. Mikäli radion kuuluvuus ei sisällä kuitenkaan riittä, tilannetta voitaisiin arvion mukaan parantaa radiovastaanottoon tarkoitettulla sisätilojen lisäantennilla. Lisäantennien hinnat sijoittuvat noin 10-40 euroon. Lisäantennin ohella myös radion sijoittaminen lähemmäs ikkunaa tai muuhun sellaiseen paikkaan asunnossa, missä kuuluvuus on paras, voi usein auttaa sisätilakuuluvuuden parantamisessa.

Laajakaistan kautta on kuunneltavissa suomalaisten radioiden verkkopalvelu radioplayer.fi, missä on kuunneltavissa Yleisradion kanavat sekä valtaosa kaupallisesta tarjonnasta. Yle Areena -sovelluksen kautta on mahdollista kuunnella radiota muun muassa älylaitteilla ja Yle Areenalla on viikoittain noin 750 000 kuuntelijaa.¹

Yleisradion radio-ohjelmistojen lisäksi siirtovelvoitteesta luovuttaessa on todennäköistä, että kaikkien ULA-radiokanavien jakelu kaapeliverkoissa päättyy viimeistään silloin, kun ULA-taajuudet kaapelissa otetaan laajakaistakäyttöön. Käyttäjän kannalta velvoitteen purkamisella voi siten olla vaikutus myös muiden kuin Yleisradion radiokanavien vastaanottoon. Toisaalta on huomattava, että muun muassa teknologian vanhenemiseen ja varaosien saatavuuteen liittyvistä syistä kaupallisten radiokanavien jakelu voi päättyä, vaikka radion siirtovelvoite olisi voimassa nykyisenlaisena. Esimerkiksi DNA on jo vuonna 2023 lopettanut kaupallisten radiokanavien jakelun verkoissaan. Siirtovelvoite koskee ainoastaan Yleisradion radiokanavia, eli kaupallisten radiokanavien saatavuutta kaapeliverkoissa ei taata lainsäädännöllisin keinoin.

4.2.1.3 Julkistaloudelliset vaikutukset

Markkinaehtoisen taajuusmaksun perimistä koskeva muutos pienentäisi Puolustusvoimien kustannuksia, kun maksua ei perittäisi tiettyjen sotilaskäytössä olevien taajuuksien käytöstä. Taajuusmaksu kerätään valtiolle, joten nettovaikutus julkiselle taloudelle olisi neutraali.

¹ https://www.finnpanel.fi/lataukset/radiovuosi_2023.pdf

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Siirtovelvoitetta on pidetty perusteltuna Yleisradion julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisen kannalta sananvapauden turvaamiseksi. Yleisradion radiokanavien jakelu kuitenkin rajoittaa kaapelilaajakaistan laadullista kehittämistä erityisesti verkkoliikenteen paluusuunnan osalta. Tällä rajoitteella voi olla vaikutuksia muun muassa asiakkaiden kokemassa palvelutasossa sekä esimerkiksi videopuheluiden laadussa, pilvipalveluissa sekä vastaavissa paluusuuntaa tarvitsevilla toiminnoilla. Teknisellä tasolla rajoite ilmenee siten, että radiokanavat kaapeliverkossa estävät tehokkaamman taajuusjaon käyttöönottamisen ja uudempien teknologiasukupolvien toteuttamisen. Asiakashaittaa voidaan arvioida nykyisten ja potentiaalisten kaapelilaajakaista asiakkaiden lukumäärällä. Kaapeliverkkoja hyödyntäviä laajakaistapalveluita käyttää merkittävä määrä kotitalouksista joko taloyhtiö- tai kuluttajaliittymien kautta. Kotitalouksilla oli vuoden 2022 lopussa noin 530 000 kaapelilaajakaistaliittymää.

Yleisradion radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen poistamisessa on huomattava, että suurella joukolla suomalaisia on käytössään kaapelilaajakaistaliittymä, jonka laadulliseen kehittämiseen ja toimintavarmuuteen vaikuttaa kaapeliradiolle varatut taajuudet. Radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen poistamisella mahdollistetaan kaapelilaajakaistan kehittäminen ja kuluttajille laadukkaammat yhteydet esimerkiksi videopuheluissa ja muissa suurta paluukaistaa vaativissa toiminnoissa. Kotitalouksien laajakaistakapasiteetin tarve on kasvanut viime vuosina esimerkiksi yleistyneen etätyöskentelyn sekä median kulutustottumusten muutosten myötä. Tulevaisuudessa laajakaistakapasiteetin tarve ei tule vähenemään, vaan päinvastoin esimerkiksi median kulutus siirtyy jatkuvasti vahvemmin laajakaistayhteyksien päälle.

Käytettävissä ei ole tarkkoja tietoja siitä, kuinka suuri käyttäjämäärä kuuntelee radiota pelkästään kiinteistön antenniverkon kautta. Siten luvut kaapeliradion käyttäjämääristä perustuvat etenkin sidosryhmäaineistoihin ja -arvioihin.

Sidosryhmäarvioiden perusteella noin 5-10 % käyttäjistä on kytkenyt radionsa kiinteistön antenniverkkoon. Tilastokeskuksen mukaan kerros- ja rivitaloissa on yhteensä noin 1,67 miljoonaa asuntokuntaa ja voidaan arvioida, että tämä vastaa hyvin myös yhteisantenniverkkotalouksien määrää. Muutos voi siten potentiaalisesti vaikuttaa arviolta enimmillään 85 000 - 170 000 kotitalouteen. Joidenkin sidosryhmäarvioiden perusteella 5 % kotitalouksista olisi enimmäismäärä ja todennäköinen käyttäjämäärä olisi vieläkin pienempi. Toisten sidosryhmäarvioiden mukaan käyttäjämäärä taas olisi suurempi.

Muutoksen mahdollisia vaikutuksia voidaan arvioida myös kaapelilaajakaistaliittymien määrän kautta, sillä kaapelilaajakaistapalveluista arviolta yli 90 % toimii yhteisantenniverkoissa. Radion ollessa kytkettynä noin 5-10 % kotitalouksissa kiinteistön antenniverkkoon, kohdistuu muutoksen vaikutukset todennäköisesti 25 000 – 50 000 kotitalouteen. Kiinteistön omistajalla ei ole mitään erityistä syytä lopettaa radion vastaanottoa, mikäli kiinteistössä ei tarjota kaapelilaajakaistaa ja siksi kaapelilaajakaistaliittymistä laskettu luku vastaa todennäköisesti parhaiten kotitalouksien määrää, johon muutos vaikuttaa radiolähetysten osalta. Lisäksi lienee todennäköistä, että pelkästään kiinteistön antenniverkkoon radionsa kytkeneiden aktiivisten käyttäjien määrä on edellä mainittuja lukuja pienempi.

Julkisten kiinteistöjen ja toimitilakiinteistöjen osalta on huomattava, että näiden kiinteistöjen sisäverkkojen rakenne suunnitellaan ja toteutetaan siten, että se palvelee verkon käyttötarkoitusta sekä ennakoitavissa olevia laajennus- ja sovellustarpeita. Siten näiden kiinteistöjen osalta sisäverkon tekninen toteutus on tilaajan päätettävissä. Yleisesti voidaan

arvioida, ettei pääsääntöisesti toimitilakiinteistöissä tai julkisissa kiinteistöissä esimerkiksi työpisteillä kuunnella radiota kiinteistön sisäverkon kautta.

Sidosryhmistä teleoperaattorit ovat esittäneet radio-ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen purkamista, jotta verkkoa voitaisiin hyödyntää tehokkaampaan käyttöön. Näin ollen on todennäköistä, että Yleisradion radio-ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen purkamisen johdosta Yleisradion radiokanavien jakelu kaapelioperaattoreiden verkoissa lopetettaisiin tulevaisuudessa, jotta verkkoteknologia voidaan päivittää nykyisin markkinoilla ja yleisesti käytössä olevaan teknologiaan. Mikäli Yleisradion radio-ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite puretaan, kaapeliradion käyttäjien olisi käytettävä radiovastaanottoon vaihtoehtoisia jakeluteitä. Kaapeliradiolle vaihtoehtoisia vastaanottotapoja ovat esimerkiksi internetradio tai radiovastaanottimen oman antennin hyödyntäminen, mikä onnistuu todennäköisesti suurimmassa osassa tapauksia ilman mitään lisätoimenpiteitä tai kytkemällä vastaanottimeen erillinen ulkoinen antenni.

Kaapeliradion käyttäjajoukon osana on todennäköisesti sellainen vastaanottajaryhmä, jolle siirtymä vaihtoehtoiseen jakelutapaan voi olla vaikeampi. Rajoitteita voivat olla jakelun tekniset rajoitteet, esimerkiksi antenniverkon radiojakelun tavoittamattomuus; taloudelliset rajoitteet, kuluttajalla ei ole riittäviä taloudellisia mahdollisuuksia hankkia esimerkiksi sopivia päätelaitteita tai; osaamiseen liittyvät rajoitteet, kuluttajalla ei ole osaamista käyttää muita radionkuuntelun tapoja, esimerkiksi internet-radiota. Toisaalta etenkin osaamiseen liittyvien haasteiden osalta on huomattava, että esimerkiksi perinteisen pöytäradion kuuntelu on teknisesti yhtä helppoa kuin kiinteistön sisäverkkoon kytketyn stereojärjestelmän kautta tapahtuva radion kuuntelu. Rajoitteista kärsivien kuluttajien lukumäärän arvioiminen nykytiedoilla on käytännössä hyvin vaikeaa, koska kaapeliradion käyttäjistä ei ole saatavilla tilastotietoa. Siirtovelvoitteesta luopumisella voidaan nähdä olevan negatiivisia vaikutuksia erityisesti niihin, joille siirtyminen muihin radion jakeluteknikoihin on haastavaa edellä mainituista syistä.

Radio on tärkeä tiedon kulun väline etenkin näkövammaisille henkilöille. Näkövammaisia henkilöitä on Suomessa noin 55 000, joista suurin osa on heikkonäköisiä. Sokeita henkilöitä on näkövammaisista noin 22 %, eli 12 100 henkilöä.² Uudellamaalla ja Helsingissä oli vuoden 2022 lopussa 5 875 rekisteröityä näkövammaista henkilöä. Tästä joukosta sokeita olisi edellä mainitun jakauman perusteella noin 1 300 henkilöä.³ Erityisesti näkövammaisiin henkilöihin kohdistuvat vaikutukset ovat riippuvaisia siitä, onko näillä henkilöillä käytössään esimerkiksi perinteinen pöytäradio vaiko kiinteistön kaapelitelevisioverkkoon kytketty radiopäätelaite.

Finnpanelin kansallisen radiotutkimuksen mukaan radio tavoittaa 86 % suomalaisista viikoittain.⁴ Kaapeliradio nykyisellään edustaa noin 5-10 % verkon potentiaalisista käyttäjistä. Näiden käyttäjien tavoittamiseksi on mahdollista myös hyödyntää radiovastaanottimen omaa antennia ja internetradiota. Näin ollen keskeisiltä osin lähes kaikki kansalaiset ovat myös tavoitettavissa muita radion vastaanottotapoja hyödyntäen.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yleisradion julkisen palvelun erityistehtävänä on välittää viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa. Audiovisuaalisista palveluista

² <https://www.nkl.fi/fi/nakovammaisuus-suomessa>

³ Näkövammarekisterin vuosikirja 2022: <https://cms.nkl.fi/sites/default/files/2023-12/Na%CC%88ko%CC%88vammarekisterin%20vuosikirja%202022.pdf>

⁴ https://www.finnpanel.fi/lataukset/radiovuosi_2024.pdf

annetun valtioneuvoston asetuksen (18.12.2014/1245) 14 §:n mukaan Yleisradio on velvollinen välittämään väestölle vaaratiedotteita televisio- ja radio-ohjelmistoissa. Nykyisen vaaratiedotelain (466/2012) 5 §:n mukaan vaaratiedote pitää välittää radiossa ja Hätäkeskuslaitoksen tarjoamaan mobiilisovellukseen, minkä lisäksi se voidaan välittää myös televisiossa, jos vaaratiedotteen antava viranomainen niin päättää. Vaaratiedotteiden välittämisen keinovalikoiman laantuminen, eli mobiilisovelluksen lisääminen viralliseksi vaaratiedotuskanavaksi vuoden 2021 alusta paransi vaaratiedotteiden saavuttavuutta varsinkin sellaisina ajankohtina, joina television ja radion avulla väestön tavoittaminen on rajoitetumpaa.

Vaaratiedottaminen perustuu monikanavaisuuteen ja radio on yksi kanavista, joissa vaaratiedotteet välitetään. Hätäkeskuslaitoksen lausunnon mukaan selvitysten perusteella on arvioitu, että nykyisillä menetelmillä vaaratiedotteet tavoittavat kohteena olevan väestön enintään 50 %:sti, josta radiolla tavoitetaan noin 6 – 8 %:ia. Merkityksellistä radion siirtovelvoitteen poistamisen arvioinnissa vaaratiedottamisen kannalta on, että ylivoimaisesti suurin osa (n. 90 % Yleisradion arvion mukaan) radion kuuntelusta tapahtuu antenniverkon välityksellä. Tämä esitys ei vaikuta antenniverkon kautta tapahtuvaan radion jakeluun.

Mikäli kaapeliradiota koskeva siirtovelvoite poistettaisiin, kaapeliradion käyttäjien olisi viime kädessä käytettävä radion vastaanottoon vaihtoehtoisia jakeluteitä. Arviolta suurin osa kaapeliradion käyttäjistä siirtyisi käyttämään radiovastaanottimen omaa tai vastaanottimeen liitettyä ulkoista antennia muutoksen johdosta. Esimerkiksi internetradio voisi auttaa tilanteissa, joissa radion sisätilakuuluvuus on huono. Erilaisiin poikkeus- tai häiriötilanteisiin varautumiseksi (mm. sähkökatkokset) kotitalouksiin myös suositellaan Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ja Huoltovarmuuskeskuksen toimesta yleisesti hankittavaksi muun muassa paristoilla toimiva radio varaparistoinen. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että hanke vaaratiedottamisen kehittämiseksi käynnistettäisiin vaaratiedottamisen kokonaisuudesta vastaavan sisäministeriön johdolla mahdollisimman pian. Vaaratiedotteiden jakelun ohella muutoksella voi olla vaikutuksia myös poikkeusolojen aikaiseen viestintään esimerkiksi ilmavalvontaselosteiden jakelun osalta. Muutokset kohdistuvat arvion mukaan etenkin väestölle suunnattuun viestintään.

Muutoksesta aiheutuvat vaikutukset ovat riippuvaisia siitä, missä määrin kaapeliradion kuuntelijat eivät siirtyisi radion vastaanottamisen jatkamiseksi vaihtoehtoisten jakeluteiden, eli antennijakelun tai laajakaistajakelun, piiriin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtoisesti teleyrityksiä koskevaa radio-ohjelmien siirtovelvoitetta voitaisiin ehdottaa kevennettäväksi. Radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen keventäminen voisi tarkoittaa pykälän muuttamista siten, että 1) Yleisradion radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei olisi, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on välttämätöntä osoittaa kaapelilaajakaistaliikenteen tarpeisiin; tai 2) Yleisradion radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei olisi, jos siirtovelvoitteen täyttäminen radio-ohjelmistojen osalta estää teleyritystä kehittämästä verkkoaan teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Edellä mainittujen toteutusvaihtoehtojen osalta todennäköistä kuitenkin olisi, että kaapeliradion jakelu päättyisi, koska taajuudet otettaisiin muuhun käyttöön. Molemmissa esitetyissä tavassa asia jää pääasiallisesti teleyhtiön harkintavaltaan. Näin ollen sidosryhmäaineistojen ja -kantojen perusteella kaapelitelevisioverkon välityskyky olisi tarkoituksenmukaista siirtää teknis-taloudellisen harkinnan pohjalta radiojakelusta kaapelilaajakaistan käyttöön. Siten voidaan

arvioida, että lopputuloksen kannalta vaikutus olisi sama kuin teleyrityksiä koskevan Yleisradion radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen poistamisella. Vaihtoehtoisista toteutustavoista aiheutuisi myös teleyrityksille näyttötaakka ja valvovan viranomaisen olisi viime kädessä tutkittava asian ollessa epäselvä, että täyttääkö laissa määritellyt ehdot.

Toisena vaihtoehtona olisi säilyttää radio-ohjelmistojen siirtovelvoite yhteisantenniverkoissa. Mikäli radio-ohjelmistojen siirtovelvoite poistettaisiin vain teleyrityksiltä, tulisi kaapelitelevisioverkkoon liitettyjen taloyhtiöiden ja muiden yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjien järjestää radio-ohjelmistojen vastaanotto erillisellä ULA-antennilla. Mikäli taloyhtiön yhteisantenniverkkoon ei ole rakennettu antennivastaanottoa, sen tulisi asentaa katolle uusi antennimasto sekä rakentaa katolta kaapelointi kiinteistön talojakamoon. Tästä voidaan arvioida syntyvän merkittäviä kustannuksia. Lisäksi mikäli siirtovelvoitetta ei poisteta ehdotetun mukaisesti myös yhteisantenniverkoilta, se haittaisi merkittävästi kiinteistön ja sen asukkaiden käytössä olevien kaapelilaajakaistayhteyksien parantamista.

Kolmantena vaihtoehtona on, että siirtovelvoitteeseen ei tehtäisi muutoksia. Mikäli radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei poisteta, joutuisivat teleyritykset ylläpitämään vanhentunutta verkkoteknologiaa omasta verkostaan purettavilla osilla, kunnes varaosia ei ole omastakaan verkosta saatavilla. Markkinoilta ei tälläkään hetkellä ole saatavissa varaosia. Varaosien loppuessa verkkojen korjaaminen olisi mahdotonta ja ilmeneviä häiriötilanteita ei pystyttäisi korjaamaan. Häiriötilanteita on jo ilmennyt verkoissa ja tuhannet kotitaloudet eivät ole voineet vikatilanteen aikana käyttää verkkoalueen laajakaistayhteyttä lainkaan. Vanhentuneen teknologian käyttöön liittyy myös korkeammat kyberturvallisuusriskit.

Neljäntenä vaihtoehtona on, että siirtovelvoite poistettaisiin kokonaisuudessaan sekä radio- että televisio-ohjelmistojen osalta. Vuoden 2022 kesäkuussa julkaistussa siirtovelvoitteen määräaikaesarvioinnissa on katsottu, että perusteet televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteelle on edelleen olemassa. Toisin kuin radion kuuntelussa, on kaapelitelevisioverkkojen kautta tapahtuva television katselu yhä hyvin yleistä ja 40 % kotitalouksista vastaanottaa televisio-ohjelmistot ainoastaan kaapeliverkon kautta. Televisio-ohjelmistojen jakeluun ei liity myöskään edellä kuvattua teknologian vanhenemiseen ja verkkolaitteiden päivittämistarpeisiin liittyvää ongelmaa, eli televisio-ohjelmistojen siirtovelvoite ei estä kaapelitelevisioverkkojen kehittämistä ja laadukkaampien laajakaistayhteyksien tarjoamista. Televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteeseen liittyy kuitenkin mahdollinen tekijänoikeuskorvauksien kuluriski operaattoreille ja yhteisantenniverkon ylläpitäjille, mikäli ohjelmistojen jakelu kaapeliverkoissa katsottaisiin edelleen lähettämiseksi eikä Yleisradio olisi hankkinut jakeluun tarvittavia oikeuksia. Asiaan liittyvä Kopioston ja Telian välinen oikeusriita on vireillä korkeimmassa oikeudessa. Eduskunta on edellyttänyt, että alkuperäisen ja edelleen lähettämisen määritelmää samoin kuin tekijänoikeuslain kokonaisuudistuksen tarvetta on arvioitava valtioneuvostossa. Tekijänoikeussääntely kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen poistamista ei siten pidetä tässä kohtaa perusteltuna ja tekijänoikeuskysymyksiin liittyvien muutosten tekeminen edellyttäisi tarkempaa arviointia suhteessa voimassa olevaan tekijänoikeussääntelyyn ja muutoksen taloudellisiin vaikutuksiin. Tekijänoikeuskysymyksiin liittyvä tarkastelu olisi tarkoituksenmukaista tehdä laajemmassa yhteistyössä ministeriöiden kesken.

Kun ottaa huomioon edellä mainitut vaihtoehtoihin toteutustapoihin liittyvät vaikutukset, pidetään perustellumpana teleyrityksiä ja yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä koskevan radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen poistamista.

Radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen ehdotetaan päättävän siirtymäajan jälkeen 30.6.2025. Vaihtoehtoisesti muutoksen voimaantulolle voitaisiin esittää myös lyhyempää siirtymäaika.

Lyhyemmässä siirtymäajassa on kuitenkin riskinä, etteivät kaikki kotitaloudet pystyisi siirtymään annetussa ajassa vaihtoehtoisiin radion jakeluteihin, jolloin heidän radion kuuntelunsa päättyisi. Näin ollen ehdotettua lyhyempää siirtymäaikaa ei pidetä perusteltuna.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Siirtovelvoitteita eri maissa tarkastelevan Cullen Internationalin vuonna 2022 laatiman selvityksen perusteella etenkin yleisradioyhtiöiden ohjelmistoja koskevat siirtovelvoitteet ovat EU-maissa yleisiä. Velvoitteiden tarkemmassa sisällössä on maakohtaisia eroja. Siirtovelvoitteet koskevat tyypillisesti ainakin tv-ohjelmistoja. Myös radio-ohjelmistoja koskevia siirtovelvoitteita on asetettu ainakin osassa EU-maita, kuten esimerkiksi Itävallassa ja Portugalissa.⁵

Muista pohjoismaista esimerkiksi Ruotsissa on voimassa tiettyjen kanavien tv-ohjelmistojen siirtovelvoite sähköisissä viestintäverkoissa siten kuin laissa tarkemmin määritellään (Radio- och tv-lag (2010:696), 9 kap. Vidaresändningar i kabelnät). Norjassa kaapelioperaattorit veloitetaan tietyin ehdoin jakamaan yleisradioyhtiö NRK:n sekä kanavayhtiö Freen televisio-ohjelmistot (Regulation relating to broadcasting and audiovisual on-demand services, Section 4-2. Duty to transmit). Cullen Internationalin selvityksen mukaan siirtovelvoitesääntely on myös Tanskassa voimassa ja sääntelyllä turvataan erityisesti esteettömien televisio-ohjelmistojen saatavuutta. Siirtovelvoitesääntelystä on tarkemmin säädetty asetuksessa (Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v.).

Virossa siirtovelvoitteen piirissä on Viron yleisradioyhtiön televisio-ohjelmistot ja ohjelmistot tulee välittää teleyritysten kaapelitelevisioverkoissa. Kaapeliverkoilla tarkoitetaan teknologiasta riippumatta myös kaapelioperaattoreiden IPTV- ja OTT-verkkoja.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä

Aiempi hallituksen esitysluonnos, joka koski lain 227 § (siirtovelvoite), 49 § (radioluvan peruuttaminen), 294 § (tv- ja radiotoiminnan valvontamaksu) ja 304 § (Liikenne- ja viestintäviraston erityiset tehtävät) oli lausunnoilla aikavälillä 5.9. – 2.10.2022. Lausuntoja saatiin lausuntokierroksella yhteensä 19 kappaletta. Lausunnon antoivat: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Suojelupoliisi, Brilliance Communications Oy, DNA Oyj, Digita Oy, Elisa Oyj, FiCom ry, Kuluttajaliitto ry, Kopiosto ry, SAMS rf, SANT ry, Telia Finland Oyj, Vammaisfoorumi ry ja Yleisradio Oy. Saadut lausunnot ovat saatavilla hankeikkunassa⁶.

Tämä hallituksen esitys oli lausuntokierroksella aikavälillä 21.2. – 15.3.2024 ja lausuntoja saatiin yhteensä 24 kappaletta, minkä lisäksi 7 organisaatiota ilmoitti, ettei sillä ole asiassa lausuttavaa. Lausunnon antoivat: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, oikeusministeriö, Häätäkeskuslaitos, Keskusrikospoliisi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, DNA Oyj, Digita Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elisa Oyj, Förbundet Finlands Svenska Synskadade FSS rf, Kopiosto ry, MTV Oy,

⁵ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6a875f2f-5dc5-4ce0-9883-c33d370cdcd5/5384eb20-5dc1-4dd6-ad20-b01e0c6f2326/KIRJE_20220323120043.PDF

⁶ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM010:00/2022>

Näkövammaisten liitto ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Radio- ja televisiotuottajien liitto RTTL ry, Sanoma Media Finland Oy, Suomen antenni- ja teleurakoitsijaliitto SANT ry, Telia Finland Oy, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, Vammaisfoorumi ry, Yleisradio Oy. Saadut lausunnot ovat saatavilla hankeikkunassa.⁷

6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

6.2.1 Siirtovelvoite

Lausunnoissa kommentoitiin laajasti radion siirtovelvoitteen poistoa (20 lausunnonantajaa) ja lausuntoja saatiin sekä radion siirtovelvoitteen poiston puolesta (9 lausunnonantajaa: KKV, Traficom, FiCom, DNA, EK, Elisa, Palta, SANT, Telia) että vastaan (6 lausunnonantajaa: Häätäkeskuslaitos, FSS, Digita, Näkövammaisten liitto, RTTL, Vammaisfoorumi). Osa lausunnonantajista (5 kpl: oikeusministeriö, Kopiosto, MTV, Sanoma, Yleisradio) suhtautui esitykseen neutraalisti tai ei tuonut esiin kannattavansa tai vastustavansa esitystä.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen perusteluja on täydennetty etenkin vaikutustenarvioinnin osalta. Häätäkeskuslaitoksen lausunnossa esitetyn tilastotiedon perusteella on täydennetty esityksen vaikutuksia vaaratiedottamiseen. Häätäkeskuslaitoksen lausunnon mukaan nykyisellään vaaratiedotteet tavoittavat kohteena olevan väestön enintään 50 %:sti, ja tästä joukosta radion kautta tavoitetaan arviolta 6 – 8 %. Näiden tietojen lisäksi tulee kuitenkin myös huomioida, että noin 90 % radion kuuntelusta tapahtuu Yleisradion arvion mukaan antenniverkon kautta esimerkiksi autoradiolla tai perinteisellä pöytäradiolla. Tämä esitys ei vaikuta antenniverkon kautta tapahtuvaan radion jakeluun. Niin ikään vaikutustenarvioinnissa on kotitalouksien aseman osalta huomioitu DNA:n lausunnossa esiin nostettu huomio siitä, että radion siirtovelvoitteen poistamisella ja kaupallisen radion kaapelijakelun päättymisellä ei ole esityksessä kuvattua syy-seuraussuhdetta. DNA on jo vuonna 2023 lopettanut kaupallisten radiokanavien jakelun verkossaan samoista syistä johtuen, joiden vuoksi radion siirtovelvoite esitetään nyt poistettavaksi.

FiCom, DNA, Elisa ja Telia pitivät lausunnoissaan radion siirtovelvoitteen poistolle esitettyä vuoden siirtymäaikaa kohtuuttoman pitkänä etenkin siksi, että vuoden aikana operaattoreille aiheutuu tarpeettomia kustannuksia vanhan teknologian ylläpitämisestä ja vanhan teknologian ylläpitäminen vaikuttaa negatiivisesti myös operaattorien kykyyn hallita kyberriskejä. Toisaalta esimerkiksi Häätäkeskuslaitos ja Digita katsoivat siirtymäajan olevan liian lyhyt, sillä vaaratiedottamisjärjestelmän kehittäminen ja Cell Broadcast –vaaratiedotejärjestelmän käyttöönotto vie aikaa. Digita toi myös esiin siirtymäajan olevan hankala tiedottamisen näkökulmasta. Siirtymäajan osalta todetaan, että vuoden siirtymäajan puitteissa voidaan arvioida tiedottamiselle jäävän riittävästi aikaa siten, että kaapeliradion kuuntelijat ehtivät mahdollisimman laajasti siirtyä muiden vastaanottotapojen piiriin radion kuuntelun jatkamiseksi. Arvion mukaan suurin osa kaapeliradion kuuntelijoista siirtyisi radion antennivastaanoton piiriin ja näin ollen myös jatkossa väestö tavoitettaisiin keskeisiltä osin radion välityksellä. Toisaalta vanhan teknologian ylläpitämiseen liittyvät ongelmat on tunnistettu ja otettu vakavasti myös kyberturvallisuuden osalta. Vuoden siirtymäaikaan ei jatkovalmistelussa tehty muutosta.

FiCom esitti lausunnossaan, jota operaattorit tukivat, siirtovelvoitteessa tapahtuvien muutosten tiedotusvelvollisuuden laajentamista myös Liikenne- ja viestintävirastolle. Toisaalta EK ja Palta kannattivat ehdotettua tiedotusvelvollisuutta. Jatkovalmistelussa on huomioitu, että

⁷ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM002:00/2024>

siirtovelvoitteen nojalla ohjelmistoja jakava teleyritys on se taho, jolla on ajantasainen tieto tulevista muutoksista ja niiden aikataulusta. On mahdollista, että kaikki teleyritykset eivät lopeta esimerkiksi kaapeliradion jakelua radion siirtovelvoitteen poistumisen myötä täysin samanaikaisesti ja tämän tyyppisessä tilanteessa teleyritys on se taho, joka tietää muutoksen tarkan ajankohdan. Teleyrityksillä on myös asiakasrekisterinsä kautta tiedot kaapeliverkkojensa piirissä olevista kiinteistöistä ja verkon käyttäjistä. Siten tiedotusvelvollisuuden laajentamista ei pidetä perusteltuna. Toisaalta, vaikka viranomaisilla ei ole nimenomaista velvoitetta tiedottaa käyttäjiä siirtovelvoitteen muutoksista, ei mitään estettä viranomaisten suorittamalle tiedottamiselle asiassa ole.

Lausuntopalautteessa esitettiin myös näkemyksiä televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta, vaikka siihen ei tällä esityksellä esitetä muutoksia. FiCom, DNA, Elisa ja Telia lausuivat, että televisio-ohjelmistojen siirtovelvoite voidaan hyväksyä, jos Yleisradiolle säädetään velvollisuus suorittaa tarvittavat tekijänoikeudet oikeudenhaltijoille. Toisaalta MTV esitti harkittavaksi televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen laajentamista. Esityksen valmistelun aikana on huomioitu, että yleisen edun tv-kanavat ovat poistuneet siirtovelvollisuuden piiristä vuonna 2016, eikä tällöin suoritetussa siirtovelvoitteen määräaika-arvioinnissa nähty enää perusteita yleisen edun kanavien siirtovelvoitteelle. Vuoden 2022 määräaika-arvioinnissa televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteen nykyistä laajuutta pidettiin myös perusteltuna. Tekijänoikeuskorvausten osalta todetaan, että siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen tekijänoikeuskorvauksesta säädetään tekijänoikeuslaissa ja asia liittyy myös korkeimman oikeuden käsittelyssä olevaan Kopioston ja Telian väliseen tekijänoikeusriitaan. Ehdotetun muutoksen tekeminen vaatisi tarkempaa arviointia liittyen erityisesti Yleisradiolle kohdistuviin taloudellisiin vaikutuksiin sekä voimassa olevan tekijänoikeussäätelyn ja ehdotetun lisäyksen suhteeseen. Koska tämä hallituksen esitys koskee siirtovelvoitteen osalta ainoastaan radion siirtovelvoitteen poistamista, ei esityksellä ole vaikutuksia televisio-ohjelmistojen tekijänoikeuskorvauksiin liittyviin seikkoihin. Asiassa on myös merkityksellistä se, että eduskunta on tekijänoikeuslain muuttamista koskevassa vastauksessaan EV 312/2022 edellyttänyt, että tekijänoikeuslain toimivuutta ja vaikutuksia arvioidaan eri tahojen ja toimijoiden näkökulmista ja että tekijänoikeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tarve arvioidaan valtioneuvoston piirissä. Tekijänoikeussäätely kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle.

Vammaisfoorumi, Näkövammaisten liitto ja Förbundet Finlands Svenska Synskadade FSS totesivat, että monelle sokealle ja vaikeasti heikkonäköiselle henkilölle radiokanavat ovat merkittävämpi tai yhtä merkittävä tietolähde kuin tv-kanavat, vaikkakin kaapeliverkkojen merkitys jakelussa vähenee lähivuosina. Vammaisjärjestöt myös katsoivat, että siirtovelvoitteen ja esteettömyysdirektiivin välistä suhdetta tulee arvioida säännöllisesti mediayhtiöiden ja teleoperaattoreiden saavutettavuuspalveluiden ja päätelaitteiden kehittyessä. Vammaisjärjestöjen näkemystä pidetään tärkeänä ja siihen liittyen on huomioitava, että esityksen vaikutustenarvioinnissa on arvioitu myös nimenomaisesti näkövammaisiin henkilöihin kohdistuvia vaikutuksia. Siirtovelvoitteen määräaika-arvioinnissa, joka on edellisen kerran toteutettu vuonna 2022, on arvioitu myös vammaisten henkilöiden asemaa erityisesti ohjelmistojen esteettömyysominaisuuksien saatavuuden kannalta ja arvioinnissa on huomioituna esteettömyysdirektiivistä seuraavat velvoitteet. Radio-ohjelmistoja ei kuitenkaan koske televisio-ohjelmistojen lailla esteettömyysvelvoitteet tai esteettömyysdirektiivin mukainen säätely, eikä tällä esityksellä siten ole vaikutuksia esteettömyysominaisuuksien saatavuuteen.

6.2.2 Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

Radioluvan peruuttamista koskevien myöntämis- ja peruuttamisedellytysten yhtenäistämistä pidettiin yleisesti positiivisena. Ehdotusta kannattivat Liikenne- ja viestintävirasto, Digita, Telia, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suojelupoliisi, Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi. Oikeusministeriö ei tuonut kantaansa esille.

Keskusrikospoliisi esitti harkittavaksi tulisiko radioluvan peruttamista koskevia rikosnimikkeitä täydentää esimerkiksi rikoslain 17 luvun 1 §:n julkista kehottamista rikokseen tai 12 luvun 2 §:n sotaan yllyttämisen osalta. Keskusrikospoliisi kiinnitti myös huomiota siihen, että luvan peruuttamisen ehtona on luvan haltijan syyllistyminen pykälässä mainittuihin rikoksiin, joka edellyttää tavanomaisesti lainvoimaista tuomioistuimen ratkaisua. Toiminta voi siten jatkua pitkäänkin ennen kuin siihen voidaan menettelyllisesti puuttua. Keskusrikospoliisi toi myös esiin luvan peruuttamisen henkilöllisen ulottuvuuden ja sen tulisiko lupa voida peruuttaa myös muissa tapauksissa, jos luvan mukaista toimintaa käytetään mainittujen rikosten tekemiseen.

Poliisihallitus toi esiin rikosprosessin ja mahdollisten muiden viranomaismenettelyjen pitkän keston suhteessa lyhytaikaisen toimiluvan pituuteen. Poliisihallitus kiinnitti huomiota myös siihen, että vastaavaa mahdollisuutta peruuttaa lupa ei ole pitkäaikaisessa radiotoiminnassa, vaikka kaikkien radiolupien peruuttamisen ehtojen tulisi olla yhteneväiset.

Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttamista koskevan 49 §:n perusteluja on täsmennetty siten, että lainvoimainen tuomio voidaan ottaa huomioon mahdollista uutta radiolupaa myönnettäessä. Muutos on siten tarkoituksenmukainen, vaikka lupaa ei sen voimassaoloaikana olisi oikeusprosessin pituudesta johtuen mahdollista peruuttaa. Rikosnimikkeiden täydentämistä ja henkilöllistä ulottuvuutta koskevien ehdotusten osalta todetaan, että sähköisen viestinnän palvelulaki sisältää sääntelyä koskien useita eri toimilupia ja sääntelyä on siten arvioitava kokonaisuutena. Jatkovalmistelussa ei näin ollen olla katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää radioluvan peruuttamisesta muun lain kokonaisuudesta poikkeavasti. Radiotoimintaa koskevien lupien peruuttamisen ehtojen yhteneväsyydestä todetaan, että pitkäaikaista radiotoimintaa harjoitetaan ohjelmistotoimiluvan nojalla, jota koskevat lain 4 ja 5 luvun säännökset myöntämis- ja peruuttamisehtoineen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

49 §. *Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen.* Ehdotetun 1 momentin 9 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi kokonaan tai osittain peruuttaa lain 34 § 2 momentissa tarkoitetun enintään kolme kuukautta kestäväan lyhytaikaiseen tai enintään vuoden mittaiseen vähäiseen radiotoimintaan myönnetyn radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen, jos luvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia taikka syyllistynyt rikoslaissa tarkoitettuihin kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn julkiseen kehottamiseen rikokseen. Lisäyksen nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voisi radioluvan peruuttamalla puuttua lyhytaikaisen tai vähäisen radiotoiminnan perusteella myönnettävällä radioluvalla lähetettävään sisältöön, mikäli radioluvan haltija olisi syyllistynyt mainittuihin rikoksiin taikka toistuvasti ja vakavasti rikkoisi tätä lakia. Lyhytaikaiseen ja vähäiseen radiotoimintaan myönnettävän radioluvan myöntämisen edellytyksenä on lain 40 §:n 8 momentin mukaan, ettei ole ilmeistä syytä epäillä hakijan rikkovan tätä lakia tai syyllistyvän edellä mainittuihin rikoslaissa säädettyihin tekoihin. On näin ollen perusteltua, että lyhytaikainen ja vähäiseen radiotoimintaan myönnetty radiolupa voidaan vastaavin syin myös peruuttaa. Lyhytaikaiseen radiotoimintaan myönnetyn radioluvan nojalla voidaan lähettää ohjelmasisältöä ilman ohjelmistotoimilupaa. Radioluvan haltijan aiempi

tuomio lainkohdassa mainituista rikoksista voitaisiin ottaa huomioon mahdollista uutta radiolupaa haettaessa lain 40 §:n 8 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Liikenne- ja viestintävirasto voi lain 49 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella peruuttaa yli kolme kuukautta kestävästä radioluvan, jos radiotoimintaan myönnetty ohjelmistotoimilupa lakkaa olemasta voimassa. Radiotoimintaan myönnetty ohjelmistotoimilupa voidaan puolestaan peruuttaa, jos luvan haltija syyllistyy edellä mainittuihin tekoihin. Ehdotus mahdollistaisi puuttumisen molemmilla lupatyypeillä harjoitettavaan radiotoimintaan eli ohjelmistotoimilupaa edellyttävään radiotoimintaan ja lyhytaikaiseen tai vähäiseen radiotoimintaan, jota voidaan harjoittaa ilman ohjelmistotoimilupaa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan tilanteissa, joissa luvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, peruuttamista koskevan asian ratkaisee valtioneuvosto.

Radioluvan yhtenä myöntämisen edellytyksenä on lain 41 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, ettei ole perusteltua syytä epäillä hakijan vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden vaarantumista pyritään siten ensi sijassa arvioimaan jo radiolupia myönnettäessä. Koska kansallisen turvallisuuden vaarantumista arvioidaan osana radioluvan myöntämistä, on kuitenkin perusteltua, että radiolupa voidaan myös vastaavin syin peruuttaa. Lisäyksen myötä valtioneuvosto voisi peruuttaa radioluvan 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.

Voimassaolevan lain 40 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto myöntää radioluvan, jos radioluvan myöntämisellä voi olla ilmeisesti vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen. Näissä tilanteissa lupa-asia siirtyy siten Liikenne- ja viestintävirastolta valtioneuvoston ratkaistavaksi. On perusteltua, että vastaavalla perusteella myös luvan peruuttaminen siirretään valtioneuvoston ratkaistavaksi. Kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen liittyviin tilanteisiin voi liittyä poliittista tai muuta yhteiskunnallisesti laajempaa harkintaa, joka edellyttäisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa valtioneuvoston päätöstä.

Kansallisen turvallisuuden käsitettä on käsitelty luvan myöntämistä koskevien vastaavien muutosten yhteydessä (HE 98/2020 vp). Kansallisen turvallisuuden vaarantumisella tarkoitettaisiin esimerkiksi ihmisten henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavaa toimintaa, vieraan valtion toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille taikka ulkomaalaista tiedustelutoimintaa. Kansallista turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti toimintaa, joka ei ensisijaisesti kohdistu kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön.

227 §. Televisio-ohjelmien siirtovelvoite. Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavia teleyrityksiä sekä yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä koskeva velvoite jakaa verkoissaan Yleisradion radio-ohjelmistot poistetaan. Samalla pykälään ehdotetaan teknisluonteisia muutoksia.

Pykälän 1 momentissa säädetään ohjelmistoista, jotka verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta. Pykälän mukaan

teleyrityksen tulee siirtää verkossa ilman korvausta lisäksi televisio-ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitettu vapaasti vastaanotettava aineisto sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut. Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi mainittuja teleyrityksiä koskeva velvoite siirtää Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukaiset julkisen palvelun radio-ohjelmistot. Yleisradion televisio-ohjelmistoja ja niihin liittyviä, edellä mainittuja lisäpalveluja koskevaan siirtovelvoitteeseen ei esitetä muutoksia, eikä oikeustilaa ole tarkoitus muuttaa siltä osin.

Pykälän 1 momentista poistettaisiin lisäksi luetelmakohdat 2 ja 3, joissa säädetään yleisen edun televisiotoimintaan kuuluvien valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettävien televisio-ohjelmistojen kuulumisesta siirtovelvoitteen piiriin. Lain voimaantulosäännöksen perusteella yleisen edun kanavien jakelu kaapelitelevisioverkossa siirtovelvoitteen perusteella on päättynyt 31.12.2016. Momentin luetelmakohtien 2 ja 3 poistamisella siten selkeytettäisiin sääntelyä, eikä muutoksella olisi vaikutuksia nykytilaan.

Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta muutoksia. Selkeyden vuoksi koko pykälä ehdotetaan annettavaksi uudelleen.

Pykälän 3 momentissa säädetään poikkeuksista, jolloin verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavalla teleyrityksellä ei ole velvoitetta siirtää Yleisradion televisio- tai radio-ohjelmistoja. Voimassa olevan momentin mukaan siirtovelvollisuutta ei ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Momentista ehdotetaan poistettavan teleyrityksen omaa radiotoimintaa koskeva poikkeus. Koska teleyritykseltä päättyisi velvoite jakaa verkoissaan Yleisradion radio-ohjelmistot, ei ole myöskään tarvetta säätää teleyrityksen omaa radiotoimintaa koskevasta poikkeuksesta. Momenttiin ei ehdoteta muita muutoksia. Momentissa säädettäisiin siten nykyisenlaisesti siitä, että siirtovelvoitetta ei ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten ja ettei teleyrityksen tarvitse tehdä olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia kaapelitelevisioverkkoon siirtovelvollisuuden täyttämiseksi.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan yhdistettäväksi voimassa olevat 4 ja 5 momentit. Momentteihin ei ehdoteta asiallisia muutoksia, eikä tarkoituksena ole muuttaa oikeustilaa tältä osin. Pykälän selkeyden takia kuitenkin ehdotetaan, että käyttäjälle tarjottavien, 1 momentissa tarkoitettujen ohjelmistojen ja niihin liittyvien palvelujen maksuttomuudesta sekä muuttamattomuus- ja samanaikaisuusvaatimuksesta säädetään yhdessä momentissa.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi teleyrityksiä koskeva velvoite tiedottaa siirtovelvoitteen nojalla siirrettävien ohjelmistojen ja palvelujen jakelun muutoksista käyttäjille. Ehdotetulla lisäyksellä varmistetaan, että kuluttajilla ja muilla käyttäjillä on käytössään ajantasaiset tiedot tarjolla olevista palveluista ja että käyttäjät voivat varautua tulevaan muutokseen. Tiedotusvelvollisuus koskisi esimerkiksi ohjelmistojen ja lisäpalveluiden saatavuuden muutoksia, muutoksen taustalla olevia perusteita ja muutoksen aikataulua. Lisäksi teleyrityksen olisi tarjottava tietoja vaihtoehtoisista jakeluteistä, joihin käyttäjät voivat siirtyä vastaanottaakseen Yleisradion ohjelmistoja muun kuin kaapelitelevisioverkon välityksellä. Tiedottaminen tulisi hoitaa hyvissä ajoin, esimerkiksi kaksi kuukautta ennen muutosta, jotta käyttäjillä olisi myös tosiasiallinen mahdollisuus varautua siihen.

Pykälän 5 momentti vastaa voimassa olevan 227 §:n 6 momenttia eikä siihen esitetä muutoksia. Momentissa kuitenkin viitataan 227 §:n 1 momenttiin, johon ehdotettavan muutoksen johdosta

myös yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä koskeva siirtovelvoite muuttuu uutta 1 momenttia vastaavaksi. Siten yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiltä poistuisi velvoite välittää Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukaiset julkisen palvelun radio-ohjelmistot yhteisantenniverkoissa. Myöskään yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjien osalta ei ole tarkoitus muuttaa televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta koskevaa oikeustilaa.

288 §. Markkinaehtoinen taajuusmaksu. Voimassaolevassa laissa markkinaehtoisesta taajuusmaksusta säädettyä on otettu huomioon Naton ensisijaiset harmonisoidut taajuusalueet, jotka olivat tuolloin kansallisesti sotilaskäytössä. Nämä taajuusalueet rajattiin markkinaehtoisesta taajuusmaksun ulkopuolelle. Taajuusmaksun säätämisen jälkeen siirtymäajan aikana Nato-kumppanuuden ja jäsenyyden myötä Suomessa taajuuksien sotilaskäyttö on laajentunut myös muille kuin markkinaehtoisesta taajuusmaksun ulkopuolelle rajatuille, Naton ensisijaisille taajuusalueille. Pykälän 4 momentin taulukko taajuusaluekertoimista päivitetäisiin vastaamaan Nato-harmonisoitujen taajuusalueiden tämänhetkistä käyttöä. Taulukosta poistettaisiin Naton ensisijaisesti sotilaskäyttöön harmonisoidut taajuusalueet:

■ 225–399,9 MHz

■ 1215–1400 MHz

■ 2025–2110 MHz

■ 2200–2290 MHz

■ 13.4–14 GHz

■ 15.7–17.3 GHz

■ 20.2–21.2 GHz

■ 30–31 GHz

Ehdotettujen muutosten myötä Nato-harmonisoiduista taajuusalueista ei maksettaisi markkinaehtoista taajuusmaksua ja Puolustusvoimille maksettavaksi tuleva markkinaehtoinen taajuusmaksu siten pienenesi.

294 §. Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi periä televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun vuosittain joko yhdessä tai kahdessa erässä, kun nykyisellään maksu peritään kahdessa erässä. Muutos on tarpeen valvontamaksujen perimisen joustavoittamiseksi. Valvonnan kohteet ovat toivoneet mahdollisuutta maksaa valvontamaksun yhdessä erässä. Toimiluvanhaltija voisi kuitenkin edelleen valita laskutuksen kahdessa erässä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1.7.2024. Lain 227 §:n soveltaminen alkaisi kuitenkin vasta 1.7.2025, jotta kaapeliradiota kuuntelevilla kotitalouksilla on aikaa siirtyä vaihtoehtoihin radion vastaanottoteihin radion kuuntelun jatkamiseksi.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämismääräys

9.1 Siirtovelvoite

9.1.1 Sananvapaus

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapautta koskevia määräyksiä sisältyy lisäksi useaan Suomea velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen.

Siirtovelvoite liittyy kiinteästi perustuslaissa turvattuun sananvapauteen, sillä erityisesti julkisen palvelun sisältöjen saatavuutta on pidetty vakiintuneesti sananvapauden toteutumisen vähimmäisedellytyksenä. Myös mahdollisimman monipuolisten vastaanottomahdollisuuksien on vakiintuneesti katsottu tukevan sananvapautta. Siten siirtovelvoitteen on katsottu turvaavan osaltaan sananvapauden toteutumista.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vakiintuneesti siirtovelvoitesääntelyä sananvapauden kannalta (PeVL 61/2002 vp, s. 5, PeVL 19/2007 vp, s. 2—3, PeVL 27/2010 vp, s. 2, PeVL 64/2014 vp, s. 3). Valiokunta on muun muassa pitänyt sananvapauden toteutumiseen liittyvän viestinnän monipuolisuuden ja moniarvoisuuden näkökulmasta tärkeänä turvata televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien pääsy kaapeliverkkoon (PeVL 19/2007 vp, s. 3). Valiokunta on edelleen todennut, että tärkeää on varmistaa, että myös kaapeliverkkoon kuuluvissa kotitalouksissa asuvat pääsevät tosiasiallisestikin osallisiksi riittävän monipuolisesta ja moniarvoisesta ohjelmistotarjonnasta ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia (PeVL 27/2010 vp, s. 2—3). Niin ikään perustuslakivaliokunta on katsonut, että sananvapauden ja moniarvoisuuden kannalta on vaikea tehdä eroa julkisen palvelun viestinnän ja kaupallisen viestinnän välillä. Keskeisintä on monipuolisuus ja moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden tuottamisen ja jakelun kautta (PeVL 19/2007 vp, s. 3).

Arvioiden perusteella kaapeliradio on kytkettynä noin 5-10 %:lla verkon potentiaalisista käyttäjistä, mikä tarkoittaa enimmillään noin 85 000 – 170 000 kotitaloutta. Muutoksen vaikutuksia voidaan arvioida kuitenkin myös kaapelilaajakaistaliittymien määrän kautta, sillä kaapelilaajakaistapalveluista arviolta yli 90 % toimii yhteisantenniverkoissa. Radion ollessa kytkettynä noin 5-10 % kotitalouksissa kiinteistön antenniverkkoon, kohdistuu muutoksen vaikutukset todennäköisesti 25 000 – 50 000 kotitalouteen. Kiinteistön omistajalla ei ole mitään erityistä syytä lopettaa radion vastaanottoa, mikäli kiinteistössä ei tarjota kaapelilaajakaistaa ja siksi kaapelilaajakaistaliittymistä laskettu luku vastaa todennäköisesti parhaiten kotitalouksien määrää, johon muutos vaikuttaa radiolähetysten osalta. Edelleen voidaan arvioida, että aktiivisten kuuntelijoiden määrä tästä joukosta on todennäköisesti pienempi.

Kaapelitelevisio- ja yhteisantenniverkon käyttäjillä on mahdollisuus siirtyä vaihtoehtoisiin radion jakeluteihin kuten radiovastaanottimen oman antennin hyödyntämiseen tai internetradioon, ilman, että siirtymästä aiheutuu kustannuksia tai siten, että kustannukset ovat maltillisia. Toisaalta on huomattava, että radiokuuntelusta ei ole saatavilla tarkkoja tilastotietoja, eikä käytettävissä olevien tietojen perusteella voida antaa tarkkaa arviota siitä, kuinka suurelle joukolle käyttäjistä siirtymä muihin radion vastaanottotapoihin olisi vaikea. Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että suurimmalla osalla kotitalouksista, joissa kaapeliradio on kytkettynä, on valmius siirtyä kuuntelemaan radiota vaihtoehtoisilla vastaanottotavoilla ja siten radio tavoittaisi muutoksen jälkeenkin väestön hyvin.

Yleisimpien radion vastaanottotapojen, eli radion antennivastaanoton ja internetradion, kautta radion jakelu jatkuisi nykyisellään. Muutos ei siis vaikuttaisi radio-ohjelmistojen saatavuuteen, kun radiota kuunnellaan perinteisellä pöytäradiolla, matkaradiolla, autoradiolla tai internetin välityksellä tietokoneelta, tabletilta, puhelimelta tai muulta äyläitteeltä. Siten myös jatkossa radiota olisi mahdollista kuunnella useamman vastaanottotavan kautta joko kaupallisilta tai Yleisradion kanavilta. Edelleen on huomattava, että mediasisältöjä vastaanotetaan myös enenevässä määrin laajakaistan välityksellä ja siten laadukkaiden laajakaistayhteyksien voidaan osaltaan katsoa olevan merkityksellisiä sananvapauden kannalta jatkuvasti digitalisoituvassa maailmassa.

Siltä osin, kuin esityksen voitaisiin katsoa heikentävän sananvapauden toteutumista, parantaisi se toisaalta sekä teleyritysten ja yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjien omaisuudensuojaa, jota voidaan pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle.

9.1.2 Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Siirtovelvoitesääntelyä tule arvioida omaisuudensuojan kannalta, sillä siirtovelvoitteella rajoitetaan kaapelitelevisioverkossa toimivan teleyrityksen sekä yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän oikeutta määrätä omaisuutensa käyttämisestä. Lähtökohtaisesti ohjelmistojen jakelu verkoissa on sopimusasia. Ohjelmistojen jakelu järjestyy sopimuksin, koska ohjelmistoille on kysyntää ja televisio- ja radiotoiminnan harjoittajat pyrkivät hankkimaan ohjelmistoilleen mahdollisimman paljon katsojia ja kuuntelijoita. Siirtovelvoite voidaan nähdä poikkeuksellisen puuttumisena sopimusperusteiseen jakeluun.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut siirtovelvoitetta koskevia säännöksiä omaisuudensuojan rajoituksina. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan rajoitteiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössä katsonut siirtovelvoitteesta säätämiseksi olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävät sananvapauden turvaamiseen liittyvät perusteet ja valiokunta on pitänyt siirtovelvollisuutta myös omaisuuden käyttörajoitukselta edellytettävän suhteellisuusvaatimuksen mukaisena (PeVL 61/2002 vp, s. 4—5, myös PeVL 7/2005 vp, s. 6). Edelleen valiokunta on katsonut, että siirtovelvollisuus ei ole kaapelitelevisioverkossa toimiville teleyrityksille luonteeltaan uusi eikä uudentyypinen velvoite, ja että nämä yritykset ovat toiminnassaan voineet ottaa huomioon siirtovelvollisuuden aiheuttamat kustannukset (PeVL 19/2007 vp, s. 2, myös PeVL 61/2002 vp, s. 4—5). Valiokunta on pitänyt siirtovelvoitteen kaventamista merkitsevää sääntelyä omaisuudensuojan turvaamisen kannalta ongelmattomana (PeVL 19/2007 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan siirtovelvoitteen kaventamista, eli radio-ohjelmistojen siirtovelvollisuudesta luopumista. Teleyrityksillä ja yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjillä ei siis olisi jatkossa velvoitetta siirtää Yleisradion radio-ohjelmistoja verkoissaan. Ehdotettu sääntely parantaisi teleyritysten ja yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjien omaisuudensuojaa, kun nämä voisivat päättää vapaasti kaapeliradiolle varattujen taajuuksien käytöstä verkossa.

Radio-ohjelmistojen siirtovelvoite on estänyt kaapelilaajakaistan laadullista kehittämistä etenkin verkon paluusuunnan osalta. Kaapelilaajakaista-asiakkaita on Suomessa noin 530 000 kotitaloutta. Radion siirtovelvoitteesta aiheutuvaa haittaa voidaan pitää merkittävänä, sillä nykypäivän teknologiat käyttävät joko samoja taajuusalueita kaapelilaajakaistan paluusuunnalle, jotka ovat tällä hetkellä varattuna radion käyttöön tai monimutkaistavat radion

jakelua tehden sen taloudellisesti jopa mahdottomaksi. Merkityksellistä arvioinnissa on, että verkoissa oleva laitekanta on vanhentumassa eikä varaosia ole saatujen selvitysten perusteella enää saatavilla markkinoilta. Käytännössä kaapeliverkkojen ylläpito nykypäivän tekniikalla ei siis tue radiojakelua ja toisaalta radion kaapelijakelua tukevaa laitteistoa ei ole enää saatavilla.

Edelleen arvioinnissa on huomioitava, että rajoitukset kaapelitelevisio- ja yhteisantenniverkkojen käytössä vaikuttavat omaisuuden käyttörajoitusten lisäksi myös loppukäyttäjiin, eli kuluttajiin ja muihin käyttäjiin, jotka eivät pääse nauttimaan yhdenvertaisesti laajakaistan kehityksestä tiettyjen taajuusalueiden ollessa varattuna radiolle näissä verkoissa. Tästä aiheutuvaa haittaa voidaan mitata kaapelilaajakaista-asiakkaiden lukumäärällä.

Kun radion jakelun aiheuttamien teknisten rajoitteiden lisäksi huomioidaan kaapeliradion käyttäjien määrä suhteessa kaapelilaajakaista-asiakkaiden määrään sekä kaapeliradion käyttäjien mahdollisuudet siirtyä vaihtoehtoihin radion jakeluteihin, voidaan radio-ohjelmistojen siirtovelvoite kyseenalaistaa etenkin omaisuuden käyttörajoitukselta vaadittavan suhteellisuusvaatimuksen perusteella.

Ehdotettava sääntelyn keventäminen on perustuslain 15 §:n valossa ongelmaton.

9.2 Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

9.2.1 Sananvapaus

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on sellainen tekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sananvapauden näkökulmasta (PeVL 40/2017 vp, PeVL 18/2104 vp, PeVL 3/2010 vp, PeVL 61/2002 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 19/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako ja luoda edellytykset sananvapauden toteuttamiselle. Perustuslakivaliokunta on toisaalta lupajärjestelmän hyväksyessään huomionnut myös taajuuksien niukkuuden. Toimilupasääntelyn perusteena on edelleen taajuuksien niukkuus. Sananvapauden rajoittamiselle on siten hyväksyttävä peruste.

Esityksen mukaan valtioneuvosto käsittelisi radiolupa-asian Liikenne- ja viestintäviraston sijasta sellaisissa tilanteissa, joissa on syytä epäillä radioluvan haltijan ilmeisesti vaarantavan kansallista turvallisuutta. Valtioneuvosto voisi ehdotuksen mukaan peruuttaa radioluvan tilanteissa, joissa on syytä epäillä radioluvan haltijan ilmeisesti vaarantavan kansallista turvallisuutta.

Viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden luotettavuus ja turvallisuus ovat ehdottomia edellytyksiä yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Viestintäverkot muodostavat nykyisin niin sanotun kriittisen infrastruktuurin, jonka varassa toimivat useimmat yhteiskunnan, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta välttämättömät palvelut. Näiden palveluiden on toimittava luotettavasti sekä normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa, että poikkeusoloissa.

Taajuudet itsessään ovat kiistatta kaikkein kriittisintä infrastruktuuria viestintämarkkinoilla, koska lähes kaikki viestintäpalveluiden tarjonta edellyttää taajuuksia. Muun muassa radioluvan myöntämiseen, verkkotoimiluvan myöntämiseen, siirtämiseen ja taajuuksien vuokraamiseen liittyen voimassaolevassa laissa on jo säännöksiä, joissa valtioneuvoston myönteinen hallintopäätös edellyttää, ettei toiminta vaaranna ilmeisesti kansallista turvallisuutta.

Edellä mainituista syistä on välttämätöntä, että myös radiolupien peruuttamista arvioitaessa voidaan huomioida kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat. Lupaviranomaisen harkintavalta asiassa on esityksessä sidottu tilanteisiin, joissa viranomaisella on perusteita epäillä radioluvan haltijan vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Kyseessä voisi olla esimerkiksi yritys, jonka Suomen turvallisuusetujen vahingoittamistarkoituksesta on vahva epäily. Käytännössä valtioneuvoston päätöksenteko asiassa voisi perustua esimerkiksi suojelupoliisin hakijasta antamaan lausuntoon. Tilanteet, joissa radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, olisivat kuitenkin hyvin todennäköisesti erittäin harvinaisia.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta annetun yleissopimuksen (Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus ja sen yhdestoista pöytäkirja SopS 18/1990 ja 85/1998, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 10 artiklan 2 kohdan mukaan sananvapautta voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden vuoksi. Ehdotuksessa esitetään, että radiolupa voitaisiin peruuttaa tilanteissa, joissa radioluvan haltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia tai syyllistynyt tiettyihin rikoslain mukaisiin rikosnimikkeisiin. Luvan peruuttaminen on näissä tapauksissa rajattu lyhytaikaiseen ja vähäiseen radiotoimintaan ja luvan peruuttaminen on sidottu vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin, joiden osalta huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen tai peruuttamispäätöksen edellytyksenä on tuomioistuimen kyseisiä rikosnimikkeitä koskeva ratkaisu. Tilanteet on rajoitettu tarkkarajaisesti koskemaan vain niitä rikoksia, jotka säännöksessä mainittaisiin.

Sananvapauden rajoitukset perustuvat lakiin ja niille on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Sääntely on tarkkarajaista ja täsmällistä. Tämän vuoksi ehdotetun sääntelyn ei arvioida olevan sananvapauden kannalta ongelmallista.

9.2.2 Elinkeinovapaus

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään käsitellyt toimiluvan ja elinkeinovapauden suhdetta muun muassa lausunnoissa PeVL 47/1996 vp (telemarkkinalaki), PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki), PeVL 19/1998 vp (laki televisio- ja radiotoiminnasta) ja PeVL 61/2002 vp (viestintämarkkinalaki). Valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että luvan peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen ja katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 13/2014). Ehdotetut radiolupien peruuttamista koskevat oikeusharkintaiset perusteet ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja lupa voidaan peruuttaa ainoastaan vakavien tai olennaisten rikkomusten tai laiminlyöntien perusteella, eli tilanteissa, joissa laissa säädetyt radioluvan peruuttamisen edellytykset kansallisen turvallisuuden ilmeisen vaarantumisen, tiettyjen rikoslaissa säädettyjen rikosnimikkeiden tai SVPL:n vakavan tai toistuvan rikkomisen osalta täyttyvät.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 49 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta, 227 §, 288 §:n 4 momentti ja 294 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 49 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta sekä 294 §:n 2 momentti laissa 1003/2018, sekä

lisätään 49 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1003/2018, uusi 9 kohta sekä mainittuun pykälään uusi 3 momentti seuraavasti:

49 §

Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi kokonaan tai osittain peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen, jos:

7) 6 §:ssä tarkoitettu verkkotoimilupa lakkaa olemasta voimassa;

8) Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset edellyttävät peruuttamista; taikka

9) 34 §:n 2 momentin mukaista radiotoimintaa harjoittava luvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia taikka syyllistynyt rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen.

Valtioneuvosto voi peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen kokonaan tai osittain, jos radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta.

227 §

Televisio-ohjelmien siirtovelvoite

Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettut, verkon sijaintikunnassa vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio-ohjelmistot ja ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut sellaisen televisiotoiminnan osalta, jota harjoitetaan maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu siirtovelvoite koskee myös verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavaa teleyritystä, jos:

1) teleyritys käyttää ohjelmistojen välittämiseen muuta kuin perinteistä kaapelitelevisiotekniikkaa; ja

2) ohjelmistojen vastaanotto on mahdollista tavanomaisilla vastaanottolaitteilla.

Siirtovelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Teleyrityksen ei tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi tehdä kaapelitelevisioverkkoon olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut ohjelmistot ja palvelut on tarjottava käyttäjälle muuttamattomina, samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa ja maksutta. Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta. Teleyrityksen on tiedotettava käyttäjille siirtovelvoitteen nojalla siirrettävien ohjelmistojen jakelussa tapahtuvista muutoksista.

Asunto-osakeyhtiön, kiinteistöosakeyhtiön tai muun niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän, joka omistaa tai hallinnoi kiinteistön sisäistä tai usean kiinteistön välistä yhteisantenniverkkoa, jota käytetään joukkoviestinnän välittämiseen kiinteistössä käyttäjien päätelaitteisiin, on huolehdittava siitä, että 1 momentissa tarkoitetut ohjelmistot ja palvelut ovat käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

288 §

Markkinaehtoinen taajuusmaksu

Taajuusaluekertoimet ovat seuraavat:		
146–174	MHz	1,9
174,001–224,999	MHz	2,0
400–862	MHz	2,0
862,001–959,999	MHz	1,4
1400,001–2024,999	MHz	1,0
2110,001–2199,999	MHz	1,0
2290,001–2699,999	MHz	0,6
3400,001–4200	MHz	0,4
12000–13399,999	MHz	0,25
14000,001–14499,999	MHz	0,25
17300,001–19700	MHz	0,25
19700,001–20199,999	MHz	0,2
21200,001–29999,999	MHz	0,2
31000,001–39000	MHz	0,2

294 §

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrä

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksu peritään vuosittain yhdessä tai kahdessa erässä. Maksu määrätään maksettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 227 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä heinäkuuta 2025.

Helsingissä 25.4.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 49 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta, 227 §, 288 §:n 4 momentti ja 294 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 49 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta sekä 294 §:n 2 momentti laissa 1003/2018, sekä
lisätään 49 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1003/2018, uusi 9 kohta sekä mainittuun pykälään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

49 §

Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi kokonaan tai osittain peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen, jos:

- 7) 6 §:ssä tarkoitettu verkkotoimilupa lakkaa olemasta voimassa; *taikka*
8) Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset edellyttävät peruuttamista.
(Uusi 9 kohta)

(Uusi 3 mom.)

227 §

Televisio-ohjelmien siirtovelvoite

49 §

Radioluvan ja radiotaajuuksien varauksen peruuttaminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi kokonaan tai osittain peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen, jos:

- 7) 6 §:ssä tarkoitettu verkkotoimilupa lakkaa olemasta voimassa;
8) Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset edellyttävät peruuttamista; *taikka*
9) 34 §:n 2 momentin mukaista radiotoimintaa harjoittava luvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tätä lakia tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai 34 a luvun 5 e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen.

Valtioneuvosto voi peruuttaa radioluvan tai radiotaajuuksien varauksen kokonaan tai osittain, jos radioluvan haltija ilmeisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta.

227 §

Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teyryitys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta:

Televisio-ohjelmien siirtovelvoite

Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teyryitys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta *Yleisradio Oy:stä* annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut, verkon sijaintikunnassa vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio-ohjelmistot ja ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut sellaisen televisiotoiminnan osalta, jota harjoitetaan maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa.

1) Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut, verkon sijaintikunnassa vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot ja ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut sellaisen televisio- ja radiotoiminnan osalta, jota harjoitetaan maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa;

2) verkon sijaintikunnassa vastaanotettavat 26 §:ssä tarkoitettuun yleisen edun televisiotoimintaan kuuluvat valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettävät televisio-ohjelmistot;

3) 2 kohdassa tarkoitettuihin ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston, ohjelmistoihin liittyvät mainokset sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu siirtovelvoite koskee myös verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavaa teyryitystä, jos:

1) teyryitys käyttää ohjelmistojen välittämiseen muuta kuin perinteistä kaapelitelevisiotekniikkaa; ja

2) ohjelmistojen vastaanotto on mahdollista tavanomaisilla vastaanottolaitteilla.

Siirtovelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teyryityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Teyryityksen ei tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi

Edellä 1 momentissa tarkoitettu siirtovelvoite koskee myös verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavaa teyryitystä, jos:

1) teyryitys käyttää ohjelmistojen välittämiseen muuta kuin perinteistä kaapelitelevisiotekniikkaa; ja

2) ohjelmistojen vastaanotto on mahdollista tavanomaisilla vastaanottolaitteilla.

Siirtovelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teyryityksen käytössä sen omassa televisiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista

Voimassa oleva laki

tehdä kaapelitelevisioverkkoon olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen ohjelmistojen *niihin liittyvine palveluineen* on tarjottava käyttäjälle maksutta. Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen ohjelmistojen ja palvelut on tarjottava käyttäjälle muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

Asunto-osakeyhtiön, kiinteistöosakeyhtiön tai muun niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän, joka omistaa tai hallinnoi kiinteistön sisäistä tai usean kiinteistön välistä yhteisantenniverkkoa, jota käytetään joukkoviestinnän välittämiseen kiinteistössä käyttäjien päätelaitteisiin, on huolehdittava siitä, että 1 momentissa tarkoitettujen ohjelmistojen ja palvelut ovat käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

288 §

Markkinaehtoinen taajuusmaksu

Taajuusaluekertoimet ovat seuraavat:

146–174	MHz	1,9
174,001–240	MHz	2,0
400–862	MHz	2,0
862,001–960	MHz	1,4
1 215–2 200	MHz	1,0
2 200,001–2 700	MHz	0,6
3 400–4 200	MHz	0,4
12 000–14 500	MHz	0,25
17 100–19 700	MHz	0,25
19 700,001–39 000	MHz	0,2

Ehdotus

tulevaa tarvetta varten. Teleyrityksen ei tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi tehdä kaapelitelevisioverkkoon olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen ohjelmistojen ja palvelut on tarjottava käyttäjälle muuttamattomina, samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa ja maksutta. Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta. Teleyrityksen on tiedotettava käyttäjille siirtovelvoitteen nojalla siirrettävien ohjelmistojen jakelussa tapahtuvista muutoksista.

Asunto-osakeyhtiön, kiinteistöosakeyhtiön tai muun niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän, joka omistaa tai hallinnoi kiinteistön sisäistä tai usean kiinteistön välistä yhteisantenniverkkoa, jota käytetään joukkoviestinnän välittämiseen kiinteistössä käyttäjien päätelaitteisiin, on huolehdittava siitä, että 1 momentissa tarkoitettujen ohjelmistojen ja palvelut ovat käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

288 §

Markkinaehtoinen taajuusmaksu

MHz		2,0
Taajuusaluekertoimet ovat seuraavat:		
146–174	MHz	1,9
174,001–224,999	MHz	2,0
400–862	MHz	2,0
862,001–959,999	MHz	1,4
1400,001–2024,999	MHz	1,0
2110,001–2199,999	MHz	1,0
2290,001–2699,999	MHz	0,6
3400,001–4200	MHz	0,4
12000–13399,999	MHz	0,25
14000,001–14499,999	MHz	0,25
17300,001–19700	MHz	0,25

Voimassa oleva laki

Ehdotus

294 §

19700,001–20199,999 MHz	0,2
21200,001–29999,999 MHz	0,2
31000,001–39000 MHz	0,2

*Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun
määrä*

294 §

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksu peritään vuosittain kahdessa erässä. Maksu määrätään maksettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä.

*Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun
määrä*

Televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksu peritään vuosittain yhdessä tai kahdessa erässä. Maksu määrätään maksettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
. Sen 227 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1
päivästä heinäkuuta 2025.*