

## SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2014 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta**

*Liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta (HE 221/2013 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Kaisa Laitinen, lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi ja ylitarkastaja Laura Tarhonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Jukka Liedes, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Asko Lippo, Opetushallitus
- tutkijatohtori Olli Vesterinen, Helsingin yliopisto, Opettajankoulutuslaitos
- apulaisjohtaja, tulosaluepäällikkö Leo Pekkala, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI), Mediakasvatus- ja kuvaohjelmäyksikkö
- erityisasiantuntija Simo Tanner, Suomen Kuntaliitto
- laboratorionjohtaja Tommi Toivonen, Säteilyturvakeskus (STUK)

- FT, tutkija Mikko Ahonen ja yliopistotutkija, yliopistonlehtori Marko Ala-Fossi, Tampereen yliopisto
- OTM, VTM, projektipäällikkö, tutkija Marjukka Hagström, Turun ammattikorkeakoulu
- lakimies Pekka Savola, CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- apulaisjohtaja Petra Wikström, MTV MEDIA
- johtaja Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland ja Sanoma News
- julkaisujohtaja Ismo Silvo, Yleisradio
- lakimies Mikko Hoikka, Viestinnän Keskusliitto
- toiminnanjohtaja Stiina Laakso, Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat SATU ry
- lakimies Leena Suuronen, Kopiosto ry
- projektinjohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry
- asianajaja Lauri Rechartt, Musiikkituottajat - IFPI Finland ry
- asiantuntija Patrick Frostell, Teknologiateollisuus ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Säteilyturvakeskus STUK
- Gramex ry
- Teosto r.y.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Tietoyhteiskuntakaaren tavoitteena on yhdistää tietoyhteiskunnan toimintaan ja sen rakenteisiin vaikuttavaa lainsäädäntöä ja siten yksinkertaistaa sääntelyä. Tavoite on kannatettava. Yhteen lakiin yhdistetään elementtejä toimilupasääntelystä, viestinnän infrastruktuurista, viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojusta, audiovisuaalisten palvelujen tarjoamisesta, tietosuojasääntelystä ja monien muiden elementtien lisäksi myös verkkotunnussääntely. Ehdotus on valiokunnan saaman selvityksen mukaan erittäin laaja, mutta siinä ei käsitellä esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tietoyhteiskuntapainotteisia erityiskysymyksiä. Sivistysvaliokunta korostaa ehdotuksen tavoitteita toisaalta suojata yksilöiden edut ja toisaalta mahdollistaa uudet julkiset palvelut. Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että ehdotuksessa on pyritty turvaamaan erilaisten kielellisten ja kulttuurillisten oikeuksien toteutuminen monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta kunnioittaen.

#### **Tietotekniikka kasvatustyössä**

Tieto- ja viestintätekniiikan mahdollisuudet oppimisen tukemisessa ovat olleet jo vuosikymmeniä esillä niin tutkimuksen ja kehittämistyön puolella kuin koulutuspolitiikassakin. Sivistysvaliokunta on tuoreessa lausunnossaan valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta: Kestävällä kasvulla hyvinvointia (VNS 7/2013 vp — SiVL 1/2014 vp) käsitellyt laajasti tietoteknistymisen ja digitalisoitumisen vaikutuksia opetukseen kouluissa. Tieto- ja viestintätekniiikka on monille opettajille työssä ja arjessa tuttu ja hyödyllinen väline. Se ei kouluissa kuitenkaan ole systemaattisesti mukana oppilaiden oppimisessa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan opetushallinnossa edistetään digitaalisten oppimispalvelujen saatavuutta ja käyttöä valtakunnallisesti koulutuspalveluiden ja muiden

sähköisten palveluiden muodossa. Valiokunta korostaa tarvetta uudistaa oppimista ja opettamista, jotta oppilaat voivat omaksua uudet 2000-luvun tietotaidot. Valiokunnan kuuleman asiantuntijan mukaan tulisi keskittyä muun muassa sellaisiin kysymyksiin kuin miten tuetaan oppilailta taitojen itsenäistä hallintaa ja metakognitiota, miten ja miksi tietoa kulloinkin tuotetaan ja kuka sitä tuottaa tai miten yhteistyötä organisoidaan ja tuetaan. Esimerkkinä oppimista uudistavasta hankkeesta valiokunta mainitsee Koulukaikkiällä -hankkeen. Sen perustehtävä on tukea eri oppimisympäristötoimijoiden työtä. Hankkeessa luodaan oppimisympäristöjen kehittäjästä vuorovaikutteinen verkosto, rakennetaan uudenlaista oppimisen toimintakulttuuria ja kehitetään sitä tukevaa pedagogiikkaa. Opetus- ja kulttuuriministeriössä käynnistetyssä Pilviväylä-hankkeessa pyritään puolestaan saamaan helposti käyttöön otettaviksi oppimista tukevat palvelut ja materiaalit, joita voivat tuottaa yritykset, yhdistykset, opettajat tai oppilaat. Asiantuntijalausunnossa on korostettu tärkeyttä lainsäädännöllisin keinoin varmistaa kattavat, luotettavat ja kapasiteetiltaan riittävät tietoliikenneyhteydet maan eri osiin kohtuuhintaisina. Sivistysvaliokunta korostaa, että esimerkiksi mobiiliteknologian tuomien palveluiden täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää, että kaikissa kouluissa ja oppilaitoksissa on käytettävissä kapasiteetiltaan riittävät ja kattavat tietoliikenneyhteydet kohtuuhintaisina. Sähköisten oppimispalveluiden laajamittaiselle ja tehokkaalle käytölle on edellytyksenä myös, että kansallisina ratkaisuin tuotetaan kattavat sähköisen asioinnin edellyttämät tunnistautumispalvelut myös alaikäisille oppijoille kohtuuhintaisina ja helppokäyttöisinä.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että koulujen tieto- ja viestintätekninen infrastruktuuri, laitekanta, ohjelmistot ja koulutetut opettajat ja tietotekniikan erityisosaajat tarjoavat tietoyhteiskuntakehityksen edellyttämät osaamiset ja oppimismahdollisuudet tasavertaisesti kaikille oppilaille asuinkunnasta ja koulutuksen järjestäjästä riippumatta. Erityisesti haja-asutus-

alueiden tuetut laajakaistahankkeet ovat elintärkeät sekä paikallisille kouluille että myös laajemmin alueen asutukselle ja elinkeinoelämälle.

Sivistysvaliokunta on kuullut asiantuntijoita myös väestön ja erityisesti lasten ja nuorten altistumisesta ympäristön radiotaajuiselle sähkömagneettiselle säteilylle. Asiantuntijaselvityksen mukaan säteilyn mahdollisia vaaroja on käsitelty muun muassa Euroopan parlamentin vuonna 2009 antamassa kehotuksessa matkapuhelintukiasemien turvallisesta sijoittamisesta, Euroopan neuvoston suosituksessa vuodelta 2011 lasten ja nuorten matkapuhelimien käytön vaaroista ja Maailman terveysjärjestön WHO:n syöpätutkimuspaneelin (IARC) kannanotoissa.

Kotimaisen asiantuntijaviraston Säteilyturvakuskuksen mukaan väestön altistuminen ympäristön radiotaajuiselle säteilylle ei ole viraston omien ja useiden kansainvälisten selvitysten perusteella kasvanut merkittäväksi, vaikka matkaviestinverkot ja sähköinen viestintä ovat lisääntyneet viime vuosina huomattavasti. Sen antaman lausunnon mukaan tukiasemien aiheuttama altistuminen on hyvin vähäistä. Valiokunnan Säteilyturvakuskukselta saaman selvityksen mukaan matkapuhelin on ainoa merkittävä altistumisen lähde, jonka aiheuttamat säteilyarvot enimmillään nousevat sallituille enimmäisarvoille. Suomessa väestön altistumista radiotaajuiselle säteilylle rajoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa 294/2002 annetuilla altistumisen enimmäisarvoilla. Enimmäisarvot ovat yhdenmukaiset Euroopan unionin neuvoston suosituksen 1999/519/EY kanssa.

Säteilyturvakuskuksen opastaa viestinnässään ihmisiä matkapuhelinten aiheuttaman turhan altistumisen vähentämiseen. Altistumista on viraston lausunnon mukaan helppo vähentää käyttämällä kaiutintoimintoa tai hands free -laitetta ja välttämällä puheluita huonossa kentässä, kuten kellarissa tai liikkuvassa autossa.

Saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa edelleen panostetaan tutkimukseen radiotaajuisen sähkömagneettisen säteilyn vaikutuksista ihmiseen.

### **Verkkoneutraliteetti**

Verkkoneutraliteetilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sitä, että liittymän liikenne välitetään periaatteessa riippumatta lähettäjän tai vastaanottajan osoitteesta, sisällöstä, soveluksesta, palvelusta tai päätelaitteesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että verkkoneutraliteettia kuvaava säännösehdotus (1. lakiehdotus, 110 §) ei ole täysin yksiselitteinen. Vaikka pääsäännöksi on kirjattu verkkoneutraliteetti, pykälä sallii viestintäliikenteen rajoittamisen laissa määritellyissä tapauksissa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan rajoitusperusteiden luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi ja se vastaisi nykytilannetta ja käytäntöä.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että kaikki Suomessa tarjolla olevat internetliittymät ovat todella verkkoneutraaleja, eikä niistä lähtökohtaisesti rajata pois tai hidasteta mitään tiettyä sisältöä tai palvelua. Valiokunta ehdottaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle että se vielä tarkastelisi verkkoneutraliteettia määrittelevän ehdotuksen sanamuotoa sen varmistamiseksi, että erityisesti mahdollisuus rajoittaa internetyhteyden käyttöä teleyrityksen ja tilaajan välisellä sopimuksella tulkitaan kaikilta osin rajoitetuksi poikkeukseksi pääsäännöstä.

Valiokunta korostaa, että verkkoneutraliteettia koskevan 110 §:n 1 momentin 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan nimenomaisesti tekijänoikeuslainsäädännön perusteella annettavat viranomaisen tai tuomioistuimen päätökset. Valiokunta pitää tärkeänä, että selkeästi laittomiin, tekijänoikeuksia loukkaaviin palveluihin vastaisuudessa voidaan puuttua tuomioistuimen tekijänoikeuslain säännösten perusteella internetpalvelun tarjoajiin kohdistettavilla yksilöidyn palvelun keskeyttämismääräyksillä.

### **Toimilupajärjestelmä**

Sivistysvaliokunta korostaa sähköisen viestinnän moniarvoisuuden turvaamista myös toimilupajärjestelmän keinoin. Erityisesti on syytä tukea kotimaisten ohjelmistojen asemaa kiristyvässä kilpailussa kansainvälisten suuryritysten

tarjoaman melko yhdenmukaisen kansainvälisen ohjelmiston kanssa. Hallituksen esityksen mukaan Yleisradion kanaville ja niin sanotuille yleisen edun kanaville osoitetaan niiden tarvitsema määrä taajuuskapasiteettia. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan toimilupa-sääntely on kansallista sääntelyä, joten tällä on mahdollista antaa yleisen edun kanavien lisäksi etusija myös muille, viestinnän moniarvoisuutta ja kotimaista ohjelmistotuotantoa edistävälle kanaville.

Sivistysvaliokunta ehdottaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle, että se harkitsisi lähetyksapasiteetin saatavuuden turvaamista myös esimerkiksi sellaisille kotimaisille televisiokanaville, jotka investoivat kotimaiseen ohjelmatuotantoon ja työllistävät tekijöitä Suomessa.

### **Televisiolähetysten sisältö**

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan audiovisuaalisia sisältöjä ja palveluja koskeva sääntely pysyy pääasiassa ennallaan. Televisio- ja radiotoiminnan sekä tilausohjelmajpalvelujen sääntelyyn liittyvät muutokset perustuvat valtioneuvoston sähköisen median viestintäpoliittisessa ohjelmassa (VNS 4/2012 vp) ehdotettuihin muutoksiin. Katsojasta ja kuuntelijasta huolehditaan varmistamalla suomalaisen televisio- ja radiotarjonnan laadukkuus ja monipuolisuus. Erikseen määriteltyihin kaupallisiin yleisen edun kanaviin kohdistettaisiin ehdotetun lain 26 ja 27 §:n mukaisesti vaatimuksia, jotka osaltaan edistävät nykyisen laadukkaan sisältötarjonnan säilymistä.

Sähköisen median viestintäpoliittiseen ohjelmaan perustuu myös ehdotetun lain 210 §:n säännös, jonka mukaan riippumattomien tuottajien tuotantojen kiintiötä ehdotetaan korotettavaksi 19 prosenttiin. Voimassa olevan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain mukaan televisiotoiminnan harjoittajan on varattava riippumattomien tuottajien ohjelmille 15 prosenttia lähetyksajastaan tai vaihtoehtoisesti 15 prosenttia ohjelmistobudjetistaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että suurin osa tästä on uutta tuotantoa.

Sivistysvaliokunta viittaa Sähköisen median viestintäpoliittisesta ohjelmasta antamaansa lausuntoon (SiVL 12/2012 vp.), jossa valiokunta kannatti selonteon linjausta korottaa riippumattomien tuottajien tuotantojen kiintiötä 19 %:iin lähetyksajasta tai ohjelmistobudjetista. Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että hallituksen esityksessä ohjelman linjaus nyt ehdotetaan toteutettavaksi.

Ehdotetun 211 §:n mukaan ääni- ja tekstityspalvelut tulisi jatkossa liittää myös lastenohjelmiin. Näiden ohjelmien tekstitys auttaisi lasten lisäksi erityisesti kuulovammaisia, sekä lapsia että aikuisia, ja vieraskielisiä lapsia. Valiokunta pitää ehdotusta hyvänä ja kannatettavana.

### **Siirtovelvoite ja tekijänoikeus**

Siirtovelvoitteen (must carry) tavoitteena on varmistaa yhteiskunnallisesti merkittävien kanavien saatavuus myös kaapeliverkoissa. Sääntelyllä halutaan varmistaa sananvapauden liittyvä oikeus ottaa vastaan viestejä ja näin antaa katsojille edellytykset moniarvoiselle viestinnälle ja vapaalle mielipiteenmuodostukselle. Siirtovelvoite merkitsee Suomessa kuitenkin poikkeuksellista puuttumista televisiolähetyksmarkkinoiden toimintaan, sillä tekijänoikeuslain (404/1961) 25 i §:n mukaan siirtovelvoitelähtykset kaapeliverkoissa on vapautettu tekijänoikeuskorvauksista.

Siirtovelvoitteesta ehdotetaan säädettäväksi tietoyhteiskuntakaaren 227 §:ssä, joka hallituksen esityksen perustelujen mukaan vastaa asiallisesti viestintämarkkinalain 134 §:ää. Pykälän 2 ja 3 kohdat, eli käytännössä niissä tarkoitetut yleisen edun kanavat aineistoinen ja oheispalveluineen, ehdotetaan lakiehdotuksen voimaantuloa koskevassa 351 §:ssä olemaan voimassa 31. päivään joulukuuta 2016, mikä vastaa viestintämarkkinalain siirtovelvoitteen voimassaoloa koskevaa nykysääntelyä.

Käsitellessään hallituksen esitystä voimassa oleviksi laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun

lain muuttamiseksi (HE 13/2010 vp) eduskunta hyväksyi lausuman, jossa eduskunta edellytti, että jos verkko- ja palvelutarjonta vuosina 2011—2016 kehittyvät tavalla, jota ei voida nyt ennakoida, ja kehitys johtaa tekijöiden tai kansalaisten kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tekijänoikeuslain 25 i §:n muutostarpeiden arvioimiseksi.

Valiokunta pitää eduskunnan vuonna 2010 hyväksymän lausuman mukaisesti tärkeänä, että siirtovelvoitteen jatkamista arvioidaan viimeistään nykyisen ja lakiehdotuksessa ehdotetun voimassaolajakson loppuvaiheessa ja vasta siten ja senhetkisen markkinatilanteen ja teknologian kehityksen valossa päätetään velvoitteen jatkamisesta.

Komissio on antanut Suomelle 21.2.2014 virallisen huomautuksen, joka koskee tekijänoikeuslain (404/1961) 25 i ja 47 §:n säännöksiä, joiden mukaan verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys saa lähettää edelleen jakeluelvoitteen alaisia kanavia hankkimatta tähän tekijöiltä lupaa ja maksamatta korvausta esittäjille ja tuottajille. Komissio katsoo, että kyseiset säännökset ovat tietoyhteiskuntadirektiivin 2001/29/EY 3 artiklan ja lähioikeusdirektiivin 2006/115/EY 8 artiklan 2 kohdan vastaisia.

Komissio viittaa tietoyhteiskuntadirektiivin 3 artiklaa tulkinneeseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, johon komissio perustaa käsityksensä siitä, että jakeluelvoitteen alaisten kanavien edelleen lähettäminen kaapeliverkossa on tietoyhteiskuntadirektiivin 3 artiklassa ja lähioikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yleisölle välittämistä. Tietoyhteiskuntadi-

rektiivin 5 artiklan luettelo yleisölle välittämisen oikeuteen sovellettavista poikkeuksista ja rajoituksista on tyhjentävä eikä sisällä poikkeusta, joka koskisi jakeluelvollisuuden puitteissa tapahtuvaa yleisölle välittämistä. Tämän vuoksi komissio katsoo, että tällaista edelleen lähettämistä ei voida vapauttaa vaatimuksesta hankkia lupa edelleen lähetettyjen teosten tekijöiltä ja maksaa näille korvausta, kun teoksia välitetään yleisölle.

Virallinen huomautus on ensimmäinen vaihe komission rikkomusmenettelyssä. Tämän jälkeen komissio voi antaa perustellun lausunnon sekä viedä asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se katsoo Suomen edelleen rikkovan kyseessä olevien direktiivien säännöksiä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia tekijänoikeuslakiin. Siirtovelvoite liittyy kuitenkin sitä tukevaan tekijänoikeutta rajoittavaan poikkeukseen tekijänoikeuslaissa. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä komission huomautuksen ja sen perustelujen vuoksi, että tekijänoikeuslakia pikaisesti muutetaan siten, että tekijöille, esittäjille ja tuottajille taataan oikeus korvaukseen jakeluelvoitteen alaisten kanavien edelleen lähettämistä. Sivistysvaliokunta esittää liikenne- ja viestintävaliokunnalle, että se mietinnössään hyväksyisi tätä koskevan lausumaehdotuksen.

### **Lausunto**

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

*että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

**SiVL 5/2014 vp — HE 221/2013 vp**

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Pauli Kiuru /kok
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Kimmo Kivelä /ps
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Sanna Lauslahti /kok
	Ritva Elomaa /ps	Silvia Modig /vas
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Mikaela Nylander /r
	Leena Harkimo /kok	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.