|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| lomake_konv3 |  |  |
| Dnro 145/31/2013 |
|  |
| Liikenne- ja viestintäministeriökirjaamo@lvm.fi  | 8.5.2013 |

Lausuntopyyntö LVM/1353/03/2013

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

TIETOYHTEISKUNTAKAAREKSI

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on koota yhteen ja selkeyttää sähköistä viestintää koskeva lainsäädäntö. Samalla lainsäädäntöä uudistetaan monelta kannalta. Keskeisimmät muutokset koskevat toimilupajärjestelmää ja hinnoittelun valvontaa, joissa esityksen mukaan Viestintäviraston rooli vahvistuisi. Uusien matkaviestintaajuuksien myöntämisessä sovellettaisiin huutokauppamenetelmää, kun taas televisiolähetys­toimintaan ja jo käytössä olevilla taajuusalueilla harjoitettavaan matkaviestin­toimintaan asetetaan markkinaehtoiset taajuusmaksut. Selkeitä muutoksia kohdistuisi myös kuluttajan-, yksityisyyden- ja tietosuojaa koskevaan sääntelyyn. Kaikilla näillä muutoksilla pyritään varmistamaan sähköisen viestinnän ja palveluiden häiriötön ja turvallinen toiminta. Lausuntonaan Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

*Yleisiä huomioita*

Lakiehdotukseen on yhdistetty useita yksityisyyttä, sähköistä viestintää ja viestintämarkkinoita koskevia tietoyhteiskuntakaaren voimaantullessa kumottavia lakeja. Lähtökohtaisesti tällaisella eri säännösten kodifioinnilla pyritään yleensä sääntelyn vähentämiseen ja selkeyttämiseen sekä oikeudellisen sääntelyn päällekkäisyyden poistamiseen. Kodifiointitarkoitukseen viittaa osaltaan myös uuden lain nimeäminen ”kaareksi”, jolla on perinteisesti tarkoitettu laajaa lakikokonaisuutta.

Kysymyksessä olevan laajaan sääntelykehikkoon liittyvä toimintaympäristö on nopean teknisen kehityksen kohteena ja jatkuvasti globalisoitumassa. Lisäksi sääntely perustuu sähköisen viestinnän osalta lukuisiin EU-direktiiveihin, jotka on implementoitu kansallisesti useisiin eri lakeihin. Tällaisessa tilanteessa, jossa oikeudellinen sääntely on – paitsi hajanaista – myös kerrostunutta, sääntelykehikko muotoutuu helposti monimutkaiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Tämä puolestaan heikentää oikeudellisen sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeusjärjestelmän ohjauskykyä. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt edellä mainittuihin seikkoihin huomiota myös komission järkevää sääntelyn toimintaohjelmaa, jonka tavoitteena muun ohella on edistää parempien sääntelyvälineiden suunnittelua ja soveltamista EU-alueella, koskevaan kuulemiseen antamassaan lausunnossa 17.9.2012 (dnro 253/31/2012). Sääntelyn teknisluonteista selkeyttämistä voidaankin pitää – siitäkin huolimatta, että lakiuudistuksen yhteydessä kumottavat säännökset ovat iältään varsin uusia – sinänsä perusteltuna.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että kootussa laissa säänneltäisiin mahdollisimman kootusti viestinnän turvallisuudesta. Viestinnän turvallisuus ja verkkoturvallisuus olisi hyvä todeta myös lain yleisinä periaatteina. Tarkastusvirasto pitää yleisemminkin tärkeänä että tämän lakipaketin ja EU:n uuden tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä pyrittäisiin kansallisia tietoturvallisuutta koskevia runsaita erityislakien säännöksiä kokoamaan johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi.

Tällainen laaja lakiuudistus, jossa keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat moninaiset säännökset kootaan yhteen lakiin, on lainsäädäntöteknisesti haastava. Oikeustilan selkeys edellyttää, että laajan lakikokonaisuuden eri osien soveltamisalat, jotka eivät ole keskenään yhteneviä, ovat selkeästi määritettyjä. Vastaavasti lakikokonaisuuteen liittyvien lukuisten käsitteiden täsmälliseen määrittelyyn on syytä lainvalmisteluvaiheessa kiinnittää huomiota.

Koska lainsäädäntöhanke on erittäin laaja, tarkastusviraston mielestä eri osa-alueiden keskinäisten vaikutussuhteiden ja -mekanismien tunnistamiseen ja analysointiin on syytä panostaa. Erityisesti mahdollisten negatiivisten vaikutusten ja riskien tunnistaminen eri skenaarioita vasten tarkastellen on tässä vaiheessa ensiarvoisen tärkeää, jotta epätoivottuja vaikutuksia voidaan torjua mahdollisimman hyvin. Vaikka lakimuutosten yksityiskohtaiset perustelut ovat monin osin huolellisesti ja asiantuntevasti tehtyjä, niin vaikutusarvioinnin osalta teksti sisältää epätarkkuuksia ja arvailua. Taustaoletuksia, kuten esimerkiksi yritysten käyttäytymistä koskevia oletuksia, ei ole kirjoitettu auki eikä niiden pitävyyttä ole arvioitu. Erityisesti yritysvaikutuksia koskeva osuus on epäselvästi kirjoitettu. Eri näkökulmista tehdyistä vaikutusarvioinneista ei ole muodostettu kokoavaa yhteenvetoa.

Vaikutusten arvioinnit pohjautuvat pitkälti konsulttiselvityksiin, jotka liikenne- ja viestintäministeriö on teettänyt NAG Partners Oy:llä (VALOR Oy). Ensimmäinen selvitys valmistui 30.11.2012, toinen 4.1.2013 ja viimeisin 6.2.2013. Nämä selvitykset olivat selkeitä raportteja, mutta toisistaan irrallisia. Myöskään konsulttiselvityksistä ei käy ilmi, miten taustaoletuksia oli käsitelty ja miten eri skenaarioita oli tarkasteltu.

Vaikutusarvioinnissa olisi voitu hyödyntää kokemuksia kansainvälisestä kehityksestä, jos kansainvälisen kehityksen kohdalla olisi analysoitu eri maiden lainsäädännön vaikutuksia niiden viestintämarkkinoihin. Nyt kansainvälisen kehityksen kohdalla esitys on painottunut lähinnä eri maiden lainsäädännön nykytilan kuvailemiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on useissa tuloksellisuustarkastuksissa ja viimeksi finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden puoliväliraportissa K 2/2013 vp. kiinnittänyt huomiota tarpeeseen lisätä kilpailua erityisesti palvelusektoreilla ja tietoyhteiskuntaan liittyvissä palveluissa. Lain vaikutusarvioinneissa olisikin tarkemmin tarkasteltava kilpailuvaikutuksia. Kodifikaation ohella tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena tulisi olla lisätä kilpailua ja varmistaa sen toimivuus Suomen usein pienillä markkinoilla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto puuttuu myös lain nimeä koskevaan esitykseen. Tietoyhteiskunta on monitulkintainen käsite, jonka täsmällinen määrittely puuttuu. Esitetty lakiehdotus kattaa lähinnä sähköiseen viestintään liittyvän lainsäädännön, mutta sen ulkopuolelle jää lukuisia muita tietoyhteiskunnan käsitteeseen lukeutuvia säädöksiä, kuten

* Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003),
* Henkilötietolaki (523/1999)
* Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)
* Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009),
* Laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007) tai
* Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007).

Nämä lait ovat keskeisiä tietoyhteiskunnan näkökulmasta tarkasteltuina. Olisikin syytä tarkemmin perustella, miksi ja miten tietoyhteiskuntakaari – kokonaisuuteen nyt sisällytetyt lait on valittu ja toisaalta miksi muut tietoyhteiskunnan käsitteeseen keskeisesti liittyvät lait on rajattu tämän kokonaisuuden ulkopuolelle. Tällä määrittelyllä on merkitystä sille, miten tätä asiakokonaisuutta on tulevaisuudessa tarkoitus säädellä.

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) on rajattu tietoisesti tässä vaiheessa tietoyhteiskuntakaaresta, mutta esityksestä ei käy ilmi, onko se ajateltu myöhemmin sisällytettäväksi tällä hetkellä tietoyhteiskuntakaaren nimellä kulkevaan lakiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisessä muodossaan laki on sisällöltään enemmän viestintäkaari tai verkkoviestintäkaari kuin tietoyhteiskuntakaari. Kodifikaation ja sääntelykokonaisuuden selkeyden kannalta olisi tarpeen vielä pohtia, että voitaisiinko esimerkiksi vahvoja sähköisiä allekirjoituksia koskeva yleislaki sisällyttää tähän kokonaisuuteen, samoin mahdollisesti sananvapauden käyttämistä joukkoviestinnässä koskeva laki.

*Yksityiskohtaisia huomioita*

Lakiuudistuksen yhteydessä sähköisen viestinnän tietosuojalain yrityssalaisuuden loukkaamista koskeva sääntely (niin sanottu ”lex Nokia”) kumotaan ja jatkossa yrityssalaisuusvuotojen selvittämisen hoitaisivat poliisit vuonna 2014 voimaantulevan pakkokeinolain nojalla. Tietosuojalain yrityssalaisuuden loukkaamista koskeva sääntely on osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi eikä säännöksiä käytännössä ole sovellettu. Yrityssalaisuuden loukkaamista koskevan sääntelyn uudistamista voidaan tältä osin pitää perusteltuna.

Lakiehdotuksen [V osan] 107 §:n 1 momenttiin on sisällytetty yleisiä kuluttajasopimuksiin liittyviä määräyksiä ja selventäviä toteamuksia. Momentissa muun ohella todetaan, että teleyrityksen on kuluttajan kanssa tekemissään viestintäpalvelusopimuksissa käytettävä vakiosopimusehtoja, joiden tulee sisällöltään olla kohtuullisia. Ehdot tulee säännöksen mukaan laatia selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä.

Säännöksen mainintaa siitä, että ehdot tulee laatia selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä, ei liene välttämätöntä sisällyttää lakitekstiin. On selvää, että sopimusehdot on pyrittävä laatimaan selkeiksi. Lain esitöihin olisi ehkä tarkoituksenmukaista lisätä maininta siitä, mitä kohtuuden käsitteellä tarkoitetaan (esimerkiksi viittaus kuluttajasuojalain 4 luvun 1 §:n sovittelusäännökseen). Lisäksi lain esitöihin voisi lisätä maininnan vakiosopimuksiin liittyvistä keskeisistä sopimusoikeudellisista opeista. Lain esitöissä voitaisiin esimerkiksi viitata epäselvyyssääntöön ja oppiin yllättävistä ja ankarista ehdoista sekä näiden oppien soveltumiseen säännöksessä tarkoitettuun tilanteeseen.

Lakiehdotuksen 107 §:n 2 momentissa todetaan, että teleyrityksen on julkaistava käyttämänsä vakiosopimusehdot ja hinnastot sekä viestintäpalveluja koskevat hinnastot siten, että ne ovat helposti saatavilla ilman korvausta. Säännökseen tulisi lisätä maininta siitä, että vakiosopimusehtojen ja hinnastojen on oltava kuluttajan saatavavilla *sopimusta tehtäessä*. Kuluttajasopimustilanteessa on tarkoituksenmukaista lähteä siitä, että vakiosopimusehtojen on oltava, jotta ne tulisivat osaksi sopimusta, kuluttajan saatavilla sopimusta tehtäessä. Lain esitöihin voisi myös sisällyttää maininnan siitä, vakiosopimusehtoihin vetoavan elinkeinonharjoittajan olisi pystyttävä tarvittaessa näyttämään toteen vakioehtojen sitovuus.

Lakiehdotuksen [V osan] 128 §:n 1 momentin mukaan kuluttajalla, jolla on oikeus pidättyä maksusta taikka saada hinnan palautusta, vahingonkorvausta tai muu rahasuoritus palveluntarjoajalta tai myyjältä tämän sopimusrikkomuksen johdosta, on oikeus esittää vastaava vaatimus myös sille teleyritykselle, joka on laskuttanut hyödykkeen.

Lakiehdotuksen esitöiden mukaan teleyrityksellä, palveluntarjoajalla ja myyjällä olisi kuluttajasuojalain 7 luvun 39 §:n tarkoitettuun luotonantajan ja myyjän tai palveluksen suorittajan yhteisvastuuseen rinnastuva vastuu. Lain esitöiden mukaan tilanteessa, jossa tavaroita, tuotteita tai palveluita ostetaan matkapuhelimella ja maksaminen tapahtuu jälkikäteen puhelinlaskulla, kyse on luotolla maksamisesta ja luottokorttisääntelyyn rinnasteisesta tilanteesta.

Ehdotettu säännös on omiaan lisäämään teleyhtiöiden hallinnollista taakkaa – etenkin sähköisen kaupankäynnin volyymeiden kasvaessa tulevaisuudessa – mikä voi osaltaan heijastua telepalveluiden hinnoitteluun. Ei ole myöskään selvää, voidaanko teleyhtiö – kuten lain esitöissä varsin suoraviivaisesti todetaan – luontevasti rinnastaa kuluttajasuojalain 7 luvussa tarkoitettuun kuluttajaluotonantajaan. Olisikin mahdollista kysyä, voitaisiinko 128 §:n 1 momentissa omaksua tietynasteiseen vastuun porrastamiseen perustuva sääntelymalli, jossa huomioitaisiin sekä kuluttajien että teleyhtiöiden intressit. Säännöksessä voitaisiin esimerkiksi lähteä siitä, että kuluttajan tulisi ensin kääntyä palveluntarjoajan tai myyjän puoleen. Jos molempia osapuolia tyydyttävään lopputulokseen ei päästä, olisi kuluttajalla oikeus kääntyä teleyhtiön puoleen.

Luonnoksessa on joissakin kohdissa mainittu Yleisradio Oy:n poikkeavasta kohtelusta muihin alan toimijoihin verrattuna. Esimerkiksi ehdotetun 21 § 2 momentin mukaan Yleisradio Oy saisi harjoittaa julkisen palvelun digitaalista televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Laajasta säädösmuutosluonnoksesta ei kaikista Yleisradio Oy:n toimintaakaan sivuavista kohdista käy selkeästi esiin, miltä osin ehdotettujen säädösten on tarkoitus koskea myös Yleisradio Oy:tä, sen mahdollisia muita kuin ns. julkisen palvelun tehtäviä vai myös julkisen palvelun tehtäviä eikä mahdollisia poikkeamisperusteita.

Rajanveto Yleisradio Oy:n ns. julkisen palvelun tehtävien, sen mahdollisten muiden tehtävien ja muiden ohjelmistoluvan saaneiden ns. yleisen edun televisiotoiminnan välillä ei näyttäydy luonnoksessa eikä muissa voimassa olevissa säädöksissä ja niiden perusteluissa selkeänä. Esimerkiksi yleisradiolain 1380/1993 viimeisintä muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 29/2012 vp) on sivuilla 4-5 kuvattu julkisen palvelun tehtäviä samankaltaisesti kuin nyt käsillä olevassa säädösesityksessä on kuvattu ohjelmistotoimiluvan myöntämisehtoja yleisen edun televisiotoimintaan (sivuilla 96-98, 25 §). Em. hallituksen esityksessä on sanottu, että nykyisen kaltaista julkisen palvelun määritelmää säädettäessä vuonna 1993 todettiin, että julkiselle palvelulle ei ole annettavissa täysin kattavaa ja yksiselitteistä määritelmää (HE 124/1993 vp), koska palvelun määritelmä ja sisältö ovat riippuvaisia muun ohella yhteiskuntakehityksestä. Tämän vuoksi julkinen palvelu määritellään esimerkinomaisena luettelona tehtäviä, joiden katsotaan olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa.

Edellä esitetyn perusteella olisi johdonmukaista tarkastella luonnostekstissä selkeämmin myös Yleisradio Oy:n osuutta ja roolia sähköisen viestinnän yhtenä osana. Tarkastusvirasto uudistaa tässä yhteydessä aiemmin 12.4.2012 Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle Yleisradio Oy:tä koskevassa lakimuutoskuulemisessa esittämänsä. Siinä tarkastusvirasto pitää valtion taloudenhoidon kannalta poikkeuksellisena lakimuutoksen kohtaa, jossa Yleisradio Oy:n tulevien vuosien valtion talousarviorahoitus sidotaan matemaattisilla kertoimilla määrittelemättömäksi ajaksi yleisen kustannus- ja ansiotason muutoksiin. Tätä on perusteltu asiaan liittyvissä lakiesityksissä riittämättömästi (HE 29/2012 vp). Tarkastusvirasto ei pidä tätä järjestelyä onnistuneena syistä, jotka liittyvät 1) valtion tärkeimpien toimintojen tasapuoliseen kohteluun ja 2) valtion taloudenhoidon yhteen tavoitteeseen pitää veronmaksajille koituva rasitus pitkällä tähtäimellä mahdollisimman hallittavana. Tarkastusviraston mielestä asiaa parantaisi säädöksissä lausuttu määrävuosittain, enintään muutaman vuoden välein tehtävä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusvastaavuuden, sen kehittämistarpeiden sekä Yleisradio Oy:n toiminnan ja talouden arviointi.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma