

Asia: VN/846/2018

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Virasto on tarkastellut hallituksen esitysluonnosta siltä osin kuin esitys sivuaa Liikenne- ja viestintäviraston toimivallassa olevia kysymyksiä.

Esityksessä ei ehdoteta merkittävää muutosta nykyiseen lainsäädäntövallan jakoon maakuntapäivien ja eduskunnan välillä. Muutoksena nykytilaan on ehdotus, jonka mukaan maakunta voisi yksipuolisella päätöksellä siirtää Ahvenanmaan verkkotunnusta ax:ää koskevan toimivalta-alan maakuntapäiville. Niin ikään ehdotetaan maakuntapäiväläillä maakuntapäivien toimivaltaan siirrettäväksi toimivalta-ala, joka koskisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättämistä valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoiminnan verkkotoimilupiin liittyen. Sopimusasetuksella säädettäisiin valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välisestä yhteistyöstä.

1 Lainsäädäntövallan jako maakuntapäivien ja eduskunnan välillä

Teletoiminta

Teletoiminnan sääntely on pitkälti EU-säädöksiin harmonisoitua sääntelyä kattaen muun muassa radiotaajuuksien käytön sääntelyä, tietoturvaa, varautumista, loppukäyttäjien suojaa ja kilpailun edistämistä koskevia säännöksiä. Sääntelyssä ja sen soveltamisessa on otettava huomioon siihen liittyvät eurooppalaiset ja kansainväliset velvoitteet sekä sääntelyn valtionrajat ylittävät vaikutukset. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan eduskunnan ensisijainen lainsäädäntövalta on teletoiminnan kansainvälinen ulottuvuus huomioon ottaen perusteltua.

Ehdotuksen mukaan lainsäädäntövalta olisi teletoiminnan osalta tietyin osin siirrettävissä Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Edellytyksenä tällöin on, että kussakin erillisessä tapauksessa on selvitetty, etteivät esimerkiksi EU:n lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö tai muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, taikka tarkoituksenmukaisuus ole esteenä siirrolle. Virasto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa siirrettäessä kartoitetaan edellä mainitut esteet toimivalta-alan siirrolle.

Virasto ei kannata teletoiminnan verkkotoimilupia koskevaa ehdotusta, jonka mukaan maakuntapäivälailla voitaisiin siirtää maakuntapäivien toimivaltaan toimivalta-ala, joka koskisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättämistä valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoimintalupiin liittyen.

Säännökset teletoiminnan verkkotoimilupien myöntämisestä ja niihin sisällytettävistä ehdoista sisältyvät sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014). Valtioneuvoston myöntämä verkkotoimilupa vaaditaan radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoamiseksi digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa. Valtioneuvoston on lupia myöntäessään otettava huomioon vapaana olevien taajuuksien tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö. Verkkotoimilupiin liittyy erityistä teknistä asiantuntemusta edellyttävää radiotaajuuksien käytön suunnittelua ja koordinoitua paitsi koko valtakunnan alueella myös eri maiden välillä. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuu taajuuksien käytön kansalliseen ja kansainväliseen suunnitteluun sekä valvoo verkkotoimilupien ehtojen noudattamista.

Valtioneuvoston myöntämät verkkotoimiluvat eivät sisällä määräyksiä Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista kuten kaavoituksesta tai maanhankinnasta. Maakuntapäiville kuuluvat toimivalta-alat eivät luontevasti istu taajuuksien käyttöä koskeviin verkkotoimilupiin. Kyseiset toimivalta-alat eivät myöskään kuulu Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan. Ehdotus herättää kysymyksiä muun muassa eri viranomaistahojen välisestä toimivallasta verkkotoimilupien myöntämiseen, valvontaan, voimassa oloon ja toimilupien siirtoon liittyen. Edellä mainitut seikat sekä teletoiminnan verkkotoimilupiin liittyvä kansainvälinen luonne huomioon ottaen toimivallan siirto maakuntapäiville ei ole perusteltua.

Ehdotuksen mukaan radioluvat radiolähetinten käyttöön myöntäisi jatkossakin Liikenne- ja viestintävirasto. Myös radiolupaan voidaan liittää ehtoja muun muassa taajuuksien tehokkaan, tarkoituksenmukaisen ja häiriöttömän käytön varmistamiseksi. Ehdotuksen mukaan radioluvat myöntäisi jatkossakin Liikenne- ja viestintävirasto. Virasto pitää ehdotusta kannatettavana.

Televisio- ja radiotoiminta – audiovisuaalisten palvelujen ja radiotoiminnan sääntely

Voimassa olevan itsehallintolain 18 §:n 17 kohdan nojalla maakunnalla on tietyin rajoituksin lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat postilaitosta sekä oikeutta yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen maakunnassa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että esitysluonnoksen 27.1 §:n 28 kohdassa viitataan yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan osalta yleisesti televisio- ja radiotoimintaan. Pykälän uusi muotoilu huomioi näin teknologianeutraalisti sekä kaupallisen että julkisin varoin tuetun televisio- ja radiotoiminnan.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövalta kattaisi myös Euroopan unionin uudistetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin eli ns. AVMS-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat audiovisuaaliset sisältöpalvelut (televisio- ja tilausohjelmalvelut) ja myös videonjakoalustapalvelut. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja AVMS-direktiivin terminologia huomioon ottaen tilausohjelmalvelun ja videonjakoalustapalvelun tarjoamisessa ei varsinaisesti ole kyse televisiotoiminnan harjoittamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa harkittavaksi, tulisiko säännöksen laajennetun soveltamisalan ilmetä myös itse pykälätekstistä.

Sähköisen viestinnän luottamuksellisuus erityisesti muun kuin teletoiminnan osalta

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan esityksessä olisi hyvä tarkentaa toimivallan jakautumista maakuntapäivien ja eduskunnan välillä sähköisen viestinnän tietosuojaa eli sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevissa asioissa. Kumotun sähköisen viestinnän tietosuojalain perustelujen (HE 125/2003 vp, s. 43) mukaan niitä koskevat asiat kuuluvat voimassa olevan itsehallintolain nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Nykyisin tätä alaa koskeva sääntely sisältyy sähköisen viestinnän palveluista annetun lain VI osaan. Voimassa olevassa itsehallintolaissa toimivallan jakoa viestinnän luottamuksellisuuden osalta sääntelee itsehallintolain 27 §. Säännöksen mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuutta. Esityksen perusteella uuteen itsehallintolakiin ei sisältyisi vastaavaa säännöstä.

Sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskeva sääntely on paitsi sähköisen viestinnän sääntelyä myös tietosuoja-sääntelyä, ja sen viranomaisvalvonta jakautuu valtakunnassa Liikenne- ja viestintäviraston sekä tietosuojavaalutuetun kesken. Hallituksen esitysluonnoksen 27 §:n 7 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyä ja hankintaa maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa koskevat asiat kuuluisivat maakuntapäiville. Sen sijaan esitysluonnoksen mukaan teletoimintaa koskevat asiat kuuluisivat eräin poikkeuksin eduskunnalle. Esityksessä olisi selvyiden vuoksi hyvä ottaa nimenomaisesti kantaa siihen, miten toimivallan sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevissa asioissa on jatkossa tarkoitus jakautua, sillä tämä sääntely kuuluu vain osaksi teletoiminnan alaan. Asia on siis merkityksellinen erityisesti muiden toimijoiden kuin teleyritysten osalta, sillä sähköisen viestinnän tietosuoja-sääntely koskee myös yhteisötilaajia ja muita viestinnän välittäjiä, ja soveltuu nykyisellään Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan myös Ahvenanmaan julkishallinnon yksiköihin.

Verkkotunnukset

Ehdotuksen 29 § sisältää säännökset eduskunnalle kuuluvasta ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävästä lainsäädäntövallasta. Ehdotus on uusi ja sen mukaan maakuntapäivät voisi yksipuolisesti siirtää tietyt eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat toimivallan alat itselleen. Tällainen toimivalta-ala olisi muun muassa Ahvenanmaan verkkotunnus .ax. Tällä hetkellä Ahvenanmaan maakunnan hallitus hallinnoi Ahvenanmaan verkkotunnusta.ax sopimusasetuksen kautta. Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotusta, jolla toimivalta-alue voitaisiin siirtää maakuntapäiville.

2 Muita huomioita esityksestä

Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että hallituksen esitysluonnoksen 28.1 §:n 40 kohdan, 29.1 §:n 6 kohdan sekä 48.1 §:n 5 kohdan säännöskohtaisia perusteluja (s. 147, 157 ja 184) tarkennettaisiin vastaamaan pykälätekstejä siten, että perusteluissa käytettäisiin kaikilta osin termiä verkkotoimilupa. Yleisen teletoiminnan harjoittaminen ei voimassa olevan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaan vaadi lupaa, vaan on ilmoituksenvarainen asia (teletoimintailmoitus). Verkkotoimiluvasta säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 6 §:ssä, jonka mukaan radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, edellyttää verkkotoimilupaa.

Virasto esittää myös, että esityksen 28.1 §:n 40 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa oleva viittaus telelaitokseen korvattaisiin termillä teletoiminta ja maaverkko termillä maanpäällinen joukkoviestintäverkko. Kyseiset termit vastaisivat paremmin voimassa olevan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain terminologiaa.

Kirsi Karlamaa

pääjohtaja

Päivi-Maria Virta

johtava asiantuntija

Virta Päivi-Maria
Liikenne- ja viestintävirasto