



7.5.2010

715/04/2010

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite
Ref.
Ref.

Asia
Ärende
Subject

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta. Muutoksilla saatetaan kansallisesti voimaan sähköisen viestinnän direktiiveihin tehdyt muutokset. Viestintävirasto lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa:

Viestintämarkkinalaki

Kansallisen sääntelyviranomaisen itsenäisyys

Viestintävirasto pitää hyvänä esityksessä ehdotettua viestintämarkkinalain 16 § 2 momentin kumoamista. Puitedirektiivin uusi 3 artiklan 3 a kohta edellyttää, että kansallisten sääntelyviranomaisten on oltava toiminnassaan riippumattomia eivätkä ne saa pyytää tai ottaa vastaan mitään muulta elimeltä ohjeita direktiivien edellyttämien tehtäviensä hoitamisessa. Sääntelyviranomaisten itsenäisyyden merkitystä korostetaan myös puitedirektiivin johdanto-osassa, jonka 13 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta olisi lujitettava sääntelyjärjestelmän tehokkaamman soveltamisen varmistamiseksi, viranomaisten määräysvallan lisäämiseksi ja viranomaisten tekemien päätösten enakoitavuuden parantamiseksi.

Voimassa olevan viestintämarkkinalain 16 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston on merkityksellisiä markkinoita määritellesään toimittava yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Jos liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että Suomessa on tarpeen määritellä komission suositukseen perustumattomia kansallisia markkinoita, markkinamäärittely tehdään liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä. Säännöksen kumoamisella varmistetaan Viestintäviraston itsenäisyys markkinoiden määrittelyssä puitedirektiivin edellyttämällä tavalla.

Ennaltavalinta ja kiinteä-mobiilihinnoittelu

Uusi käyttöoikeusdirektiivi edellyttää muutosta viestintämarkkinalain 62 §:ään, jonka perusteella kiinteässä puhelinverkossa toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle on suoraan lain nojalla asetettava velvollisuus tarjota puhelinpalvelun tarjoajan valintaa. Viestintämarkkinalakia ehdotetaan muutettavaksi direktiivin edellyttämällä tavalla siten, että kyseinen velvollisuus muutetaan yhdeksi niistä velvoitteista, jotka Viestintävirasto voi lain 18 §:n mukaisesti tapauskohtaisen arvion perusteella asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle.

Viestintämarkkinalain 43 § sisältää säännökset puhelinverkon käytöstä perittävistä korvauksista. Laskevan liikenteen osalta teleyrityksen on hinnoiteltava erikseen toiselta teleyritykseltä perittävä korvaus puhelinverkon käytöstä yhteyden muodostamiseen silloin, kun yhteys muodostetaan toisen teleyrityksen puhelinverkosta teleyrityksen puhelinverkkoon. Säännöksen 4 momentin mukaan laskevaa liikennettä ei kuitenkaan tarvitse hinnoitella erikseen silloin, kun yhteys muodostetaan kiinteästä puhelinverkosta matkaviestinverkkoon, paitsi jos yhteys on valittu tunnuksetta tai ensisijaisvalinnalla. Voimassa olevan lain perusteella kiinteästä puhelinverkosta matkaviestinverkkoon soitetun puhelun laskevan liikenteen hinta voi siis huomattavan markkinavoiman asemasta riippuen olla säännelty, mikäli puhelu soitetaan käyttäen puhelukohtaista operaattorivalintaa tai ensisijaisvalintasopimusta.

Kun velvollisuus tarjota ennaltavalintaa ei viestintämarkkinalain muutoksen myötä olisi enää suoraan laista tuleva velvollisuus, on 43 § 4 momentti huomioon ottaen mahdollista, että kiinteästä verkosta matkaviestinverkkoon laskeva liikenne on kokonaisuudessaan terminointihinnoittelun ja valvonnan ulkopuolella. Tämä merkitsee sitä, että kiinteästä verkosta matkaviestinverkkoon laskevaa liikennettä kohdellaan sääntelyssä eri tavoin kuin laskevaa liikennettä muista verkoista matkaviestinverkkoon. Viestintävirasto haluaa kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että kyseinen tilanne voitaisiin välttää kumoamalla viestintämarkkinalain 43 § 4 momentti.

Yhteenliittämistä koskeva neuvottelovelvollisuus

Käyttöoikeusdirektiivin 4 artikla sääntelee yhteenliittämistä koskevaa neuvottelovelvollisuutta yleisten viestintäverkkojen operaattoreiden välillä. Direktiivin mukaan operaattoreiden on tarjottava käyttöoikeutta ja yhteenliittämistä muille yrityksille ehdoilla, jotka eivät ole ristiriidassa kansallisen sääntelyviranomaisen 5–8 artiklan mukaisesti asettamien velvollisuuksien kanssa. Unionin tuomioistuimen 12.11.2009 antaman tuomion (C-192/08, TeliaSonera Finland Oyj/Imez Ab) perusteella käyttöoikeusdirektiivin 4 artiklan mukainen verkkojen yhteenliittämistä koskeva neuvottelovelvollisuus voidaan asettaa ainoastaan yleisten viestintäverkkojen verkko-operaattoreiden välille. Tuomiossa myös täsmennetään neuvottelovelvollisuuden sisältöä siten, että osapuolten on neuvoteltava yhteenliittämistä vilpittömästi. Tuomion mukaan neuvottelovelvollisuutta sääntelvä viestintämarkkinalain 39 § on vastoin käyttöoikeusdirektiiviä siltä osin kuin säännös koskee kaikkia teleyrityksiä.

Hallituksen esitysluonnoksessa teleyrityksen neuvottelovelvollisuutta ehdotetaan tarkennettavaksi direktiivin edellyttämällä tavalla siten, että teleyrityksen on neuvoteltava yhteenliittämisestä vilpittömässä mielessä. Viestintävirasto pitää hyvänä säännöksen täsmenämistä tältä osin. Viestintävirasto kuitenkin katsoo, että säännöksen saattaminen käyttöoikeusdirektiiviä ja unionin tuomioistuimen tuomiota vastaavaksi edellyttäisi säännöksen muuttamista siten, että neuvottelovelvollisuus voitaisiin asettaa ainoastaan yleisten viestintäverkkojen verkko-operaattoreiden välille.

Nykymuodossaan viestintämarkkinalain 39 § voi johtaa tilanteeseen, jossa Viestintäviraston on sovellettava kansallisen säännöksen syrjäyttävää EU-säännöstä.

Viestintäpalvelusopimuksen kesto

Esityksessä ehdotetaan viestintämarkkinalakiin uutta 70 a §:ää, joka sääntelisi viestintäpalvelusopimuksen kestoja. Ongelmia nykytilanteessa aiheuttavat erityisesti kuluttajan irtisanomisoikeutta rajoittavat matkapuhelinliittymäsopimukset, joissa asiakkaan passiivisuus sopimuskauden aikana johtaa automaattisesti uuden määräaikaisen sopimuskauden alkamiseen. Määräaikaisten sopimusten automaattinen ketjuttaminen aiheuttaa ongelmia myös numeronsiirtoprosessissa ja rajoittaa merkittävästi kuluttajien mahdollisuuksia vaihtaa palveluntarjoajaa. Ehdotuksen mukaan määräajaksi tehty sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana sopimuksena kuluttajan pysytellessä passiivisena sopimuskauden päättyessä ja on normaalisti osapuolten irtisanottavissa.

Viestintävirasto pitää kannatettavana, että viestintäpalvelusopimusten ketjuttamiseen otetaan laissa selkeästi kantaa. Ehdotuksella parannetaan kuluttajien sopimusoikeudellista asemaa ja edistetään kuluttajien mahdollisuuksia palveluntarjoajan vaihtamiseen.

Vammaisten oikeudet ja yleispalvelu

Viestintämarkkinalain 60 c §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälässä säädettäisiin vammaisten käyttäjien oikeudesta yleispalveluun. Ehdotetun 2 momentin mukaan tarjottavan liittymän tulisi olla sellainen, että kaikki käyttäjät, myös vammaiset, voivat käyttää hätäpalveluita, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluita sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluita. Liittymän olisi lisäksi mahdollistettava kaikille käyttäjille tarkoituksenmukainen internet-yhteys.

Viestintävirasto pitää vammaisten käyttäjien erityistarpeiden huomioimista yleispalvelua koskevassa säännöksessä tärkeänä ja kannatettavana lähtökohtana. Viestintävirasto toteaa, että muun muassa YK:n vammaisia henkilöitä koskevassa yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden oikeutta esteettömään viestintään.

Viestintävirasto kuitenkin katsoo, että vammaisten käyttäjien erityistarpeiden huomioimista koskevaa säännöstä tulisi täsmentää merkittävästi. Ehdotetussa muodossaan säännös jättää avoimeksi sen, mitä vammaisille käyttäjille tarkoitettuja erityispalveluja yleispalveluun kuuluisi ja mitkä käyttäjien ryhmät olisivat näihin palveluihin oikeutettuja. Viestintävirasto kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että vammaisten käyttäjien tarvitsemia erityistoimenpiteitä koskevaa yleispalveludirektiivin 7 artiklaa ei aikaisemmin ole Suomessa pantu täytäntöön viestintämarkkinalain säännöksillä, koska artiklassa määriteltyjen vammaisten käyttäjien oikeuksien on katsottu toteutuvan erityislainsäädännöllä, kuten vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetulla lailla. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole lainkaan käsitelty esimerkiksi kysymystä siitä, miltä osin vammaisten käyttäjien tarpeista on huolehdittu erityislainsäädännöllä ja mitä erityispalveluja tai tukitoimia viestintämarkkinalaki kattaa. Viestintävirasto korostaa yleispalvelun sisällön täsmällisen määrittelyn olevan tärkeää siitäkkin syystä, että kysymys on yleispalveluyritykselle asetettavasta taloudellisesta veloitteesta, josta aiheutuvia kustannuksia voidaan viestintämarkkinalain mukaisesti korvata viimekädessä valtion varoista.

Viestintävirasto kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota erityisesti siihen, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan yleispalveluvelvoitteen sisältö voisi vaihdella riippuen siitä, tarjoaako yritys palveluja kiinteällä vai langattomalla liittymällä. Viestintäviraston näkemyksen mukaan tämä lähtökohta sopii hyvin huonosti yhteen viestintämarkkinalain 59 §:ssä tarkoitetun yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn kanssa. Viestintäviraston on lain mukaan nimettävä yleispalvelu yritys tietyille alueille, jos yleispalvelun saatavuutta alueella ei voida ennalta arvioiden pitää riittävän turvattuna. Mikäli velvoitteen sisältö voi vaihdella teleyrityksen käyttämästä tekniikasta riippuen, ei myöskään yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen etukäteinen arviointi Viestintäviraston näkemyksen mukaan ole mahdollista. Lisäksi tällä tavoin määritelty velvoite turvaisi vammaisten käyttäjien esteettömät palvelut vain hyvin puutteellisesti ja voisi asettaa palvelujen käyttäjät keskenään eriarvoiseen asemaan.

Lakiehdotuksen perusteluissa käsitellään paljon sisältöpalveluita ja lisäpalveluita, jotka eivät kuulu viestintämarkkinalaissa määriteltyyn viestintäpalveluun. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi verkkosivut, tulkkipalvelut ja sopimuksetekotavat. Sopimuksetekotavan osalta esityksessä todetaan, että yleispalvelua koskevan viestintäpalvelusopimuksen tekotavan tulisi jatkossa olla esteetön. Viestintävirasto kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että kysymyksessä olisi Viestintävirastolle täysin uudentyypinen valvontatehtävä, jota viestintämarkkinalaki ei nykyisellään sääntele. Mikäli yleispalveluyritykselle asetetaan kyseisenlaisia velvoitteita, tulisi ne Viestintäviraston näkemyksen mukaan määritellä täsmällisesti laissa.

Viestintämarkkinalain 60 c §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan Viestintävirasto voisi antaa tarkempia teknisiä määräyksiä siitä, miten liittymä tulee teknisesti toteuttaa tai mitä teknisiä ominaisuuksia liittymässä tulee olla, jotta myös vammaiset voivat sitä käyttää. Viestintävirasto toteaa tässäkin yhteydessä, että liittymän teknisen toteutustavan tai ominaisuuksien määrittelemineen on mahdollista vain, jos on tiedossa, mitä erityispalveluja liittymällä on voitava toteuttaa. Viestintävirasto korostaa, että perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan, on säädettävä lailla. Viestintävirasto katsoo, että Viestintäviraston teknisellä määräyksellä ei voida ratkaista kysymyksiä siitä, mitä palveluja viestintämarkkinalain 60 c §:llä on tarkoitettu turvata ja mille käyttäjien ryhmille säännös on suunnattu. Viestintäviraston näkemyksen mukaan teknisellä määräyksellä voidaan määritellä yleispalvelun toteutustapaa ja ominaisuuksia vain sillä edellytyksellä, että yleispalveluvelvoitteen sisältö on täsmällisesti määritelty laissa.

Vika- ja häiriötilanteista tiedottaminen

Ehdotuksessa on tarkennettu teleyrityksen velvollisuutta ilmoittaa ja tiedottaa vika- ja häiriötilanteista. Ehdotettu vika- ja häiriöilmoittamista koskeva sääntely on pitkälti yhteneväinen tietoturvaloukkauksia koskevan ilmoittamisvelvollisuuden kanssa. Toisin kuin sähköisen viestinnän tietosuojalaissa, ilmoittamisvelvollisuudesta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi samassa säännöksessä yhteneväisin velvoittein sekä Viestintävirastolle että käyttäjälle.

Viestintävirasto ehdottaa, että sähköisen viestinnän tietosuojalain tavoin myös viestintämarkkinalaissa vika- ja häiriötilanteista ilmoittaminen jaettaisiin kahteen säännökseen, joista toisessa säänneltäisiin ilmoittamisesta Viestintävirastolle ja toisessa ilmoittamisesta käyttäjälle. Viestintäviraston tiedonsaantitarve valvovana viranomaisena on erilainen kuin käyttäjällä. Viestintäviraston ei ole tarpeen saada tietoa kaikista niistä (ei laa-

ja-alaisista) vikatilanteista, joista käyttäjälle, jonka palvelua vika koskee, on syytä kertoa. Käyttäjällä puolestaan ei ole valvojan viranomaisen tarvetta saada tarkkaa tietoa siitä, mihin toimenpiteisiin palvelun toiminnan varmistamiseksi jatkossa on ryhdytty.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki

Sähköisen viestinnän tietosuojalakiin ehdotetussa uudessa 21 a §:ssä säännellään teleyrityksen velvollisuutta ilmoittaa käyttäjälle tietoturvaloukkauksista ja -uhkista. Voimassa olevaan lakiin sisältyy jo säännös Viestintävirastolle ilmoittamisesta. Viestintävirasto kannattaa sääntelyn eriyttämistä ehdotetulla tavalla, sillä - kuten viestintämarkkinalainkin mukaisissa tapauksissa - käyttäjän tarpeet saada tietoa ovat erilaiset verrattuna Viestintäviraston tarpeisiin. Viestintäviraston tehtävänä on valvoa teleyrityksiä ja itsekin tiedottaa tietoturva-asioista. Viestintäviraston näkemyksen mukaan ehdotetusta 21 a §:stä pitäisi kuitenkin poistaa maininnat häiriöistä, mikäli vika- ja häiriötiedottamista koskeva sääntely on ehdotetuin tavoin tarkoitus keskittää kokonaisuudessaan viestintämarkkinalakiin.

Radiolaki

Esityksessä on radiotaajuuksista ja telepäätelaitteista annetun lain (radiolaki) 7 §:ään lisätty valtuutusdirektiivin 5 artiklan 3 kohtaan perustuva velvoite myöntää radiolupa sähköisten viestintäpalveluiden käyttöön tarkoitetuille taajuuksille kuuden viikon kuluessa siitä, kun Viestintävirasto on saanut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeelliset asiakirjat. Viestintävirasto pitää tarpeellisena lisätä pykälään valtuutusdirektiivin 5 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeussäännös, jonka mukaan kuuden viikon määräaika ei koske radiotaajuuksien jakamista kilpailuun perustuvan tai vertailevan valintamenettelyn perusteella. Toisin kuin esityksen perusteluissa todetaan, sähköisten viestintäpalveluiden käyttöön osoitetuilla taajuusalueilla radiolupapäätöksiä joudutaan tekemään myös tilanteissa, joissa haettua lupaa ei taajuuksien niukkuuden takia voida myöntää kaikille hakijoille. Silloin on sovellettava vertailevaa valintamenettelyä radiolain 10 § 8 momentin mukaisesti. Vertailevaa valintamenettelyä käytettäessä radiolupaa ei useinkaan ole mahdollista myöntää säädetyn kuuden viikon ajan kuluessa.

Radiolain 8 a §:ssä säädetään kuulemisvelvollisuudesta. Säännöstä olisi hyvä täsmentää siten, ettei sitä sovelleta markkinoiden toiminnan kannalta vähämerkityksellisten lyhytaikaisten radiolupien myöntämiseen. Pykälästä tai sen perusteluista olisi myös hyvä käydä ilmi, ettei kuulemista tarvitse järjestää uudelleen, mikäli pykälässä tarkoitettuja tahoja on jo kuultu saman asian yhteydessä esimerkiksi toimiluvan myöntämisen yhteydessä.

Viestintävirasto haluaa lisäksi kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että toisin kuin esityksen nykytilan arviointia koskevassa kohdassa todetaan, radiolaissa on nimenomaiset säännökset taajuuksien varaamisesta (radiolain 9 §).

Pääjohtaja

Rauni Hagman

Lakimies

Päivi-Maria Virta