



29.6.2010

715/04/2010

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite
Ref.
Ref.

Asia
Ärende
Subject

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos viestintämarkkinalain ym. lakien muuttamisesta. Esitysluonnokseen on toukokuussa päättyneen lausuntokierroksen jälkeen muun muassa liisätty kaksi uutta kokonaisuutta, joista toinen liittyy puitedirektiivin 12 artiklan implementointiin ja toinen yleispalveludirektiivin 28 artiklan implementointiin. Esitykseen on lisäksi sisällytetty uusi 60 e §, joka koskee yleispalveluliittymän maksamista osamaksulla.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa muutetusta hallituksen esityksestä. Viestintävirasto lausuu asiassa seuraavaa:

Puhelinnumeron siirrettävyyteen liittyvät velvoitteet

Ehdotetun viestintämarkkinalain 51 §:n mukaan teleyritys on velvollinen viipymättä huolehtimaan siitä, että käyttäjä voi halutessaan säilyttää puhelinnumeron vaihtaessaan kiinteässä puhelinverkossa palvelua tarjoavaa teleyritystä. Kiinteässä puhelinverkossa telealueen tilaajanumero on siirrettävissä telealueen sisällä.

Ehdotetussa muodossaan teleyrityksellä ei olisi numeron siirtovelvollisuutta matkaviestinverkossa. Viestintävirasto pitää tärkeänä, että säännös sisältää numeronsiirtovelvollisuuden edelleen myös matkaviestinverkossa.

Viestintävirasto ehdottaa 51 §:n muuttamista seuraavasti:

51 § Puhelinnumeron siirrettävyyteen liittyvät velvoitteet

Teleyritys on velvollinen viipymättä huolehtimaan siitä, että käyttäjä voi halutessaan säilyttää puhelinnumeron vaihtaessaan palvelua tarjoavaa teleyritystä. Kiinteässä puhelinverkossa telealueen tilaajanumero on siirrettävissä telealueen sisällä.

Teleyrityksellä ei ole 1 momentissa tarkoitettua puhelinnumeron siirtovelvollisuutta kiinteän puhelinverkon ja matkaviestinverkon välillä.

Vammaisten oikeudet ja yleispalvelu

Ehdotetulla viestintämarkkinalain 60 c §:llä on pyritty turvaamaan vammaisten käyttäjien oikeus yleispalveluun. Viestintävirasto pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavana, mutta uudistaa aikaisemmassa lausunnossaan esittämänsä näkemyksen siitä, että säännöstä tulisi täsmentää merkittävästi. Viestintävirasto katsoo, että lain tasolla tulisi yksiselitteisesti määritellä, mitä vammaisille käyttäjille tarkoitettuja erityispalveluja yleispalveluun kuuluisi ja mitkä käyttäjien ryhmät olisivat näihin palveluihin oikeutettuja. Ehdotuksen mukaan yleispalveluvelvoitteen sisältö voisi vaihdella riippuen siitä, tarjoaako yritys palveluja kiinteällä vai langattomalla liittymällä. Viestintävirasto toteaa, että viestintämarkkinalain 59 §:n mukainen yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen etukäteinen arviointi ei ole mahdollinen, mikäli yleispalveluvelvoitteen sisältö määritellään näin avoimesti. Tällä tavoin määritelty velvoite myös turvaisi vammaisten käyttäjien esteettömät palvelut vain hyvin puutteellisesti ja voisi asettaa palvelujen käyttäjät keskenään eriarvoiseen asemaan. Ehdotettu yleispalvelu ei myöskään olisi sisällöltään teknologianeutraali, ja poikkeaisi siten nykyisestä yleispalvelusääntelystä.

Viestintävirasto pitää hyvänä lakiesityksen perusteluihin lisättyä viestintäpalvelusopimusten esteettömyyttä koskevaa täsmennystä, jonka mukaan yleispalveluyrityksen tulisi tarjota vammaiselle käyttäjälle esteetön sopimuksentekotapa. Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalveluyrityksen velvoitteet tulisi kuitenkin lain perustelujen sijasta tältäkin osin määritellä itse laissa. Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että lain perusteluissa on esimerkiksi korostettu yleispalveluyrityksen velvollisuutta huolehtia verkkosivujensa esteettömyydestä. Sisältöpalvelut, kuten verkkosivut, eivät kuitenkaan kuulu nykyisen viestintämarkkinalain soveltamisalaan. Jos sääntelyä on tarkoitettu laajentaa, tulisi tämän käydä ilmi lakitekstistä.

Viestintämarkkinalakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan Viestintäviraston olisi täydennettävä yleispalvelua koskevia päätöksiä siten, että päätökset sisältävät vammaisille tarjottavat palvelut ja yleispalveluvelvollisten yritysten vammaisia käyttäjiä koskevat velvoitteet tulevat voimaan viimeistään 31.12.2011. Lakiehdotuksen perusteluissa on katsottu, että ehdotettava viestintämarkkinalain 60 c §:n 2 momentin muutos ei edellyttäisi yleispalveluyritysten nimeämistarpeen selvittämistä eikä yleispalveluvelvollisten teleyritysten uudelleen nimeämistä.

Viestintävirasto ei pidä ehdotettua siirtymäsäännöstä tarkoituksenmukaisena. Viestintävirasto toteaa, että nykyiset yleispalvelupäätökset ovat perustuneet ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvien puhelin- ja internet-yhteyspalvelujen saatavuutta koskeviin selvityksiin. Vammaisten käyttäjien tarvitsemien palvelujen saatavuutta ei sen sijaan nykyisten päätösten perusteeksi ole lainkaan selvitetty. Yleispalveluyrityksen nimeämistarve vammaisten käyttäjien tarvitsemien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi voi siis poiketa voimassa olevista päätöksistä merkittävästikin, eivätkä nyt ehdotetulla tavalla asetetut velvoitteet välttämättä vastaisi yleispalveluyrityksen todellista nimeämistarvetta. Viestintävirasto korostaa vielä tässäkin yhteydessä, että jo yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arvioiminen edellyttää yleispalveluun kuuluvien palvelujen tarkempaa määrittelemistä.

Liittymän maksaminen osamaksulla

Ehdotetun 60 e §:n mukaan yleispalveluyritykseksi nimetyn palveluyrityksen olisi tarjottava kuluttajalle mahdollisuutta maksaa liittymä yleiseen viestintäverkkoon osamaksulla. Viestintävirasto pitää tämän mah-

dollisuutta erityisesti liittymän rakentamisesta perittävien kertaluonteisten korvausten osalta kannatettavana. Viestintävirasto kuitenkin ehdottaa pykälän muotoilemista siten, että *teleyrityksen olisi tarjottava kuluttajalle mahdollisuutta maksaa liittymän rakentamisesta johtuva korvaus useammassa maksuerässä*. Viestintävirasto katsoo, että lain perusteluissa olisi selvyiden vuoksi hyvä tuoda esiin, että teleyrityksen oikeudesta vaatia kuluttajalta ennakkomaksua liittymäsopimuksesta on rajoitettu viestintämarkkinalain 61 §:ssä. Viestintävirasto esittää liikenne- ja viestintäministeriön harkittavaksi, onko useammassa maksuerässä suoritettaviin liittymämaksuihin tarkoituksenmukaista soveltaa kuluttajansuojalain kulutusluottoa koskevan 7 luvun säännöksiä, kuten lakiesityksen perusteluissa on todettu.

Rinnakkain sijoittaminen ja yhteiskäyttö

Hallituksen esitysluonnokseen on lisätty *kiinteistön sisäverkkoa* koskeva 69 a § ja *teleyrityksen yleistä viestintäverkkoa* koskeva 107 a §. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on implementoida verkon yhteiskäyttöä koskeva puitedirektiivin 12 artikla.

69 a § Käyttäjän oikeus valita viestintäpalvelun tarjoaja

Toisin kuin monessa muussa EU-maassa, sisäverkot ovat Suomessa kiinteistön omassa eivätkä teleyrityksen hallinnassa. Viestintäviraston käsityksen mukaan ehdotettu kiinteistöjen sisäisten verkkojen haltijoita koskeva sääntely on tähän omistusrakenteeseen soveltuva tapa saattaa voimaan direktiivin edellyttämä rakennusten sisäisten verkkojen yhteiskäytön sääntely. Ehdotetussa 69 a §:ssä pyritään turvaamaan asukaan tai toimitilan käyttäjän mahdollisuus hankkia viestintäpalveluja myös teleyritykseltä, joka ei ennestään toimita palveluita asukkaan asuintaloon tai toimitilakiinteistöön. Tällöin teleyritys voi käyttää rakennuksessa jo olevaa sisäverkkoa siinä määrin, kuin se on teknisesti mahdollista.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan käyttäjän valinnanvapaus ja kiinteistön tai kiinteistöryhmän sisäisen viestintäverkon avoimuus toteutuu jo nykyisin pääsääntöisesti sopimusperusteisesti, jolloin ehdotettu säännös vahvistaisi vallitsevaa käytäntöä. Toimintaympäristössä on kuitenkin nähtävissä muutoksia, joiden vuoksi käyttäjän valinnanvapauden tukeminen lainsäädännöllä voi olla tarpeen. Kiinteistöjen ja kiinteistöryhmien sisäisiä verkkoja toteutetaan jonkin verran uudella tavalla alueellisesti siten, että myös viestintäpalveluja hankitaan alueellisesti kaikille verkossa oleville kotitalouksille. On hyvä, että säädännössä otetaan huomioon nämä uudet verkkomallit. Asunto-osakeyhtiölain 1.7.2010 voimaan tulevien muutosten ansiosta myös yksittäisten taloyhtiöiden tietoliikennepalvelujen yhteishankinnat helpottuvat ja niiden voidaan odottaa lisääntyvän. Selvyiden vuoksi Viestintävirasto ehdottaa lain perusteluja täydennettäväksi maininnalla siitä, ettei ehdotetulla säännöksellä ole tarkoitus puuttua asunto-osakeyhtiölain mukaisiin yhteishankintoihin, vaan säännös ulottuu viestintäpalveluihin, joita käyttäjä haluaa hankkia mahdollisen yhteishankinnan lisäksi.

Viestintävirasto katsoo, että velvoite tulisi ehdotuksen mukaisesti asettaa suoraan viestintämarkkinalaissa kaikille sisäverkkojen haltijoille erityisesti, kun otetaan huomioon kiinteistöjen verkkojen haltijoiden suuri määrä. Tarvittaessa Viestintävirasto voisi tehdä ongelmatilanteissa velvoitepäättöksen kuten muistakin viestintämarkkinalain velvoitteista.

Viestintäviraston käsityksen mukaan säännös ei vaikuta HMOV-sääntelyyn, koska tilaajayhteyden HMOV-sääntely kohdistuu teleyrityksen hallussa olevaan yleiseen viestintäverkkoon.

107 a § Rinnakkain sijoittaminen ja yhteiskäyttö

Ehdotettu 107 a § koskee teleyrityksen verkkoelementtien yhteiskäyttöä. Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn kohde on pykäläehdotuksessa ja sen perusteluissa erilainen ja tulisi määritellä näissä yhdenmukaisesti. Mikäli säännöksen tarkoituksena on kattaa laajasti puitedirektiivin 12 artiklassa tarkoitettut elementit (*rakennukset, rakennusten sisääntulot, rakennusten kaapelointi, mastot, antennit, tornit ja muut tukirakennelmat, kaapelikanavat, tyhjät putket, kaapelikaivot ja jakomot*), säännöksessä tulisi 106 §:n lisäksi viitata muihin säännöksiin ja lakeihin, joiden nojalla teleyritykset voivat saada asennusoikeuksia toisen alueelle tai omaisuuden yhteyteen. Mikäli säännös on tarkoitus rajata koskemaan ainoastaan lain 106 §:ssa tarkoitettuun telekaapelisuunnitelmaan kuuluvia elementtejä, joita ovat *telekaapeli sekä siihen liittyvä laite, vähäinen rakennelma ja pylvä*s, tulisi Viestintäviraston näkemyksen mukaan perusteluista poistaa ainakin *rakennukset, rakennusten sisääntulot, rakennusten kaapelointi, mastot, antennit, tornit ja tyhjät putket* sekä näiden käyttöön liittyvät esimerkit. Lain 106 § kohdistuu kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen, eikä Viestintävirastolla ole tarkkaa tietoa siitä, minkä rakenteiden sijoittamiseen toisen alueelle 106 §:n nojalla voi tosiasiaa saada oikeuden.

Mikäli lain 107 a §:n mukaiseen verkkoelementtiin kohdistuu luovutusvelvoitteita HVM-sääntelyn perusteella, tulee Viestintäviraston näkemyksen mukaan luovutusvelvollisuutta harkittaessa noudattaa ensisijaisesti teleyritykselle asetettuja HVM-velvoitteita.

Sisältöpalvelun kieltäminen ja kieltopäätöstä koskeva menettely

Hallituksen esitysluonnoksen 131 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Viestintävirastolle oikeus kieltää teleyritystä välittämstä käyttäjälle sisältöpalvelua, jos sisältöpalvelun markkinointi on harhaanjohtavaa tai sen sopimusehdot kohtuuttomia. Ehdotuksen 131 b §:ssä säädettäisiin teleyrityksen ja sisältöpalvelun tarjoajan kuulemisesta ja päätöksen tiedoksi antamisesta. Säännösehdotus perustuu yleispalveludirektiivin 28 artiklaan.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalveludirektiivin säännöksessä tarkoitetaan ainoastaan teleyritysten laskuttamia palveluja, joissa pääsääntöisesti tällä hetkellä käytetään puhelinverkon numeroita. Direktiivi sääntelee Viestintäviraston näkemyksen mukaan ainoastaan petoksellista toimintaa ja tarkoitus on mahdollistaa laskuttavan teleyrityksen nopea puuttuminen.

Ehdotettu säännös ei mahdollista nopeaa puuttumista petokselliseen toimintaan, vaan kyse olisi normaalista hallintomenettelystä lausuntopyyntöineen ja tiedoksiantoineen kotimaahan sekä usein myös ulkomaille. Ehdotettu säännös on myös vaikutuksiltaan direktiivin säännöstä merkittävästi laajempi sananvapauden ja sisältöpalvelun tarjoajan oikeusturvan kannalta. Sisältöpalvelujen estämistä ei säännöksessä olisi rajoitettu puhelinverkkoon, vaan säännös koskisi myös esimerkiksi internetsivustoja. Myöskään teleyritykselle määrättäviä sisältöpalvelun rajoittamistoimenpiteitä ei ole direktiivissä tarkoitettulla tavalla rajoitettu vain palveluihin, joista teleyritys laskuttaa telelaskulla, vaan säännös koskisi myös tilanteita, joissa teleyritys toimisi ainoastaan neutraalina viestinnän välittäjänä. Lisäksi palvelun sulkemisen kynnys on selvästi matalampi kuin direktiivissä. Säännös kattaisi petoksellisten palvelujen lisäksi kaikki sisältöpalvelut, joita tarjotaan kohtuuttomilla sopimusehdoilla tai lainvastaisen markkinoinnin avulla.

Ehdotettu säännös toisi Viestintävirastolle merkittävästi uusia valvonta-tehtäviä, joiden hoitaminen ei nykyisillä resursseilla olisi mahdollista. Viestintävirastossa ei myöskään nykyisin ole asiantuntemusta arvioida markkinoinnin lainmukaisuutta. Viestintäviraston rahoitus perustuu pääasiassa teleyrityksiltä kerättyyn rahoitukseen, mikä ei mahdollista resurs-sien varaamista sisältöpalvelujen tarjoajien ehdotetun kaltaiseen valvon-taan.

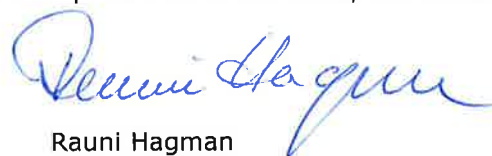
Viestintäviraston näkemyksen mukaan sääntely tulisi rajoittaa direktiivin mukaisesti koskemaan selkeästi petoksellisia palveluja, joissa teleyritys toimii maksunvälittäjänä käyttäjältä palveluntarjoajalle. Lainsäädännön keinoja puuttua harhaanjohtavaan mobiilimarkkinointiin ja palveluntarjo-ajan yhteystietojen ilmoittamatta jättämiseen tulisi harkita tarvittaessa erillisenä asiana direktiivipaketin voimaansaattamisen jälkeen.

Säännösten pakottavuus

Viestintämarkkinalain 83a §:n mukaan lain 67, 67 a-67 i, 70 a, 71-75, 78, 79, 79 a ja 80 §:ää sovellettaisiin muuhun kuin kuluttajan kanssa tehtäviin sopimuksiin vain, jos muuta ei ole sovittu. Pykälän perustelujen mukaan soveltamisalaa on esityksessä laajennettu sisällyttämällä siihen myös viestintäpalvelusopimuksen sisältöä koskeva 67 § ja viestintäpalve-lusopimuksen kestoja koskeva 70 a §. Ehdotuksen perusteella teleyritys voisi siis sopia lain 67 §:n pakottavista säännöksistä toisin muun kuin ku-luttaja-asiakkaan kanssa.

Viestintävirasto yhtyy perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että pienet ja keskisuuret yritykset sekä esimerkiksi yhdistykset usein rinnas-tuvat tietotaidoiltaan ja oikeussuojan tarpeeltaan kuluttajiin. Viestintävi-raston käsityksen mukaan ehdotettu säännös ei kuitenkaan vastaa yleis-palveludirektiivin 20 artiklan 1 kohtaa eikä perustelujen tekstiä, koska säännöksellä nimenomaan laajennetaan teleyritysten mahdollisuutta so-veltaa yrityskäyttäjiin tiukempia ehtoja kuin kuluttajiin. Viestintäviraston näkemyksen mukaan myös muilla kuin kuluttajakäyttäjillä tulisi olla di-rectiivin mukaisesti mahdollisuus valita, sovelletaanko niihin 7 luvun mu-kaisia kuluttajaehtoja. Koska edellä mainittujen käyttäjäryhmien neuvot-teluvoima on olematon, ehdotetun säännöksen nojalla teleyritykset voi-vat sopimusvapauden vallitessa käytännössä sanella sovellettavat ehdot. Säännöksen sisältö olisi tarpeen täsmentää siten, että se vastaisi esityk-sen perusteluita.

Pääjohtaja



Rauni Hagman

Apulaisjohtaja



Merja Saari