Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tietoyhteiskuntakaarta sekä eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamista. Esitys sisältää muutoksia useisiin eri tietoyhteiskuntakaaren osa-alueisiin, joista suuri osa on pieniä lakiteknisiä tarkennuksia. Esitys on melko tekninen kokonaisuus, mutta sitä on valmisteltu siten, että se tukee osaltaan hallitusohjelman mukaisia tavoitteita kilpailukyvyn edistämisestä sekä digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentamisesta. Esimerkiksi radioviestinnän luottamuksellisuutta koskeva määräaikainen sääntely tarjoaa alan yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Esitys ei sisällä niin sanottuja kansallisia virityksiä, vaan sitä on valmisteltu normien purun hengessä.

Tässä lausunnossa on esitelty tiiviisti kunkin muutettavan kokonaisuuden osalta keskeiset ehdotukset, tavoitteet ja niiden vaikutukset. Lausunnon lopussa on esitetty kaksi tarkennusta lakitekstiin, mitkä pyytäisimme huomioimaan esityksen käsittelyssä.

Radiolaitedirektiivi

Esityksen pääasiallinen sisältö keskittyy radiolaitedirektiivin (myöhemmin RED-direktiivi) täytäntöönpanoon. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että Euroopan unionin alueella käyttöön otettavat ja markkinoille saatettavat radiolaitteet ovat turvallisia, käyttävät radiotaajuuksia tehokkaasti ja tukevat radiotaajuuksien tehokasta käyttöä haitallisten häiriöiden välttämiseksi. RED-direktiivi sisältää EU:n uuteen tuotevalvonnan puitelainsäädäntöön (NLF) sopeutuksesta seuraavat säännökset (määritelmät, talouden toimijan velvollisuudet, ilmoitetut laitokset sekä tuotteiden vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt, joilla pyritään edistämään markkinoilla olevien tuotteiden turvallisuutta).

RED-direktiivin tulisi panna täytäntöön 13 päivänä kesäkuuta 2016 mennessä. Täytäntöönpanon viivästyminen aiheuttaisi merkittävää sekaannusta ja tulkintavaikeuksia telelaitteiden maahantuonnissa ja kaupanpidossa, koska RED-direktiivin säännökset poikkeavat sekä sisällöllisesti että soveltamisalan osalta oleellisesti voimassa olevista tietoyhteiskuntakaaren 30 luvun tele-, verkko- ja radiolaitteiden markkinoille saattamista koskevista säännöksistä. Tämän voidaan katsoa vaikuttavan merkittävästi laitteiden valmistajiin, maahantuojiin ja myyjiin aiheuttaen epävarmuutta. Taajuusvalvonnan kannalta lain voimaan tulon lykkääntyminen tarkoittaa myös, että Viestintävirasto ei voi antaa päätöksiä RED-direktiivin mukaisista ilmoitetuista laitoksista ennen kuin se on nimetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi.

Vaikutukset

Tietoyhteiskuntakaaren valvontaviranomaisena toimii Viestintävirasto. Esityksessä on tarkennettu markkinavalvontaa koskevia säännöksiä. Säännösten voidaan olettaa sel-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

keyttävän ja tehostavan valvontaviranomaisten toimintaa radiolaitteiden valvonnassa, koska eri talouden toimijoille on etukäteen asetettu selkeät velvoitteet. Lainmuutoksesta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä muutoksia Viestintäviraston toimintaan.

Muun muassa valvonnan tehostumisen myötä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia erityisesti radiolaitteita markkinoille saattavien yritysten toimintaan ja valvontaan.

Verkon neutraliteetti

Esityksessä ehdotetaan verkon neutraliteettia koskevan Euroopan unionin asetuksen säännösten kanssa päällekkäisten tietoyhteiskuntakaaren säännösten kumoamista. Asetuksen verkkoneutraliteettisääntelyn voidaan katsoa olevan keskeisimmiltä periaatteiltaan linjassa tietoyhteiskuntakaaren verkkoneutraliteettisääntelyn kanssa.

Asetusta sovelletaan suoraan vuoden 2016 toukokuusta lähtien ja se on kansalliseen sääntelyyn nähden ensisijaista oikeutta. Siksi samaa asiaa koskevien tietoyhteiskuntakaaren säännösten kumoaminen ja asetusta koskevien viittausten lisääminen lakiin parantaa lainsäädäntökehyksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Tämän lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi tarvittavat kansalliset säännökset asetuksen tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen valvonnan turvaamiseksi. Viestintävirastolle esitetään valtuutta antaa tarvittaessa määräyksiä asetuksen edellyttämistä seikoista, kuten internetyhteyden laadusta ja teknisistä ominaisuuksista. Asetuksen rikkomiseen sovellettavaksi esitetyt seuraamukset taas ovat vastaavuusperiaatteen mukaisesti samoja, joita tällä hetkellä sovelletaan kansallisten verkkoneutraliteettisäännösten rikkomiseen. Tarkoituksena on toteuttaa asetuksesta johtuvat muutokset mahdollisimman kevyesti ja selkeästi, eikä kansallisia lisävelvoitteita siten esitetä asetettavaksi.

Verkkoneutraliteettia koskevien säännösten osalta lain voimaantulon lykkääntyminen vaikuttaisi ainakin siten, että Viestintävirastolla ei ole käytössä valvonta- ja seuraamusmekanismeja asetuksen edellyttämässä aikataulussa eli viimeistään 30.4.2016 vaikka asetus sinänsä on jo voimassa. Virastolla ei siten ole keinoja turvata asetuksen mukaisia käyttäjien oikeuksia eikä myöskään keinoja puuttua teleyritysten väliseen riita-asiaan edellä mainituissa asioissa ennen lain voimaantuloa.

Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksella arvioidaan olevan vaikutuksia telealan yrityksiin sekä internetin palvelujen tarjoajiin. Kuten kuluttajavaikutusten kohdalla, myös asetuksen taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että asetuksen soveltamista jäsenvaltioissa tulevaisuudessa tulevat olennaisella tavalla ohjaamaan Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) suuntaviivat, joiden valmistelu on vielä kesken.

Vaikutukset

Esityksellä voi olla vaikutuksia kuluttajien asemaan erityisesti verkon neutraliteettia koskevien muutosten osalta. Verkon neutraliteettia koskevan erityissääntelyn on yleisesti katsottu turvaavan internetyhteyspalvelujen käyttäjien sananvapautta, valinnanvapautta ja tiedonsaantimahdollisuuksia. Loppukäyttäjien oikeuksien turvaaminen ja loppukäyttäjien suojelu on määritelty yhdeksi sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksen ensisijaisista tavoitteista. Asetuksen säännösten tavoitteena on varmistaa, että loppukäyttäjillä on oikeus saada ja välittää tietoa ja sisältöjä, käyttää ja tarjota valitsemiaan sovelluksia ja palveluja sekä käyttää valitsemiaan päätelaitteita riippumatta loppukäyttäjän tai palve-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

luntarjoajan sijaintipaikasta taikka tiedon, sisällön, sovelluksen tai palvelun alkuperästä tai määränpäästä, internetyhteyspalvelunsa kautta.

Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetus voi etenkin pidemmällä aikavälillä tuoda Viestintävirastolle uusia tehtäviä, joilla voi myös olla joitakin resurssivaikutuksia. Ehdotetut kansalliset säännökset kuitenkin mahdollistavat tehokkaan ja potentiaalisen hallinnollisen taakan minimoivan toteutustavan asetuksen edellyttämille täytäntöönpano- ja valvontatehtäville. Suomessa vallitsevasta hyvästä verkon neutraliteetin tilanteesta johtuen sääntely ei todennäköisesti aiheuta ainakaan välittömiä merkittäviä vaikutuksia Viestintäviraston toimintaan.

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Radioviestinnän luottamuksellisuuden osalta tietoyhteiskuntakaareen esitetään tarkasti rajattua määräaikaista muutosta. Ehdotetussa uudessa säännöksessä mahdollistettaisiin radioviestinnän välitystietojen käsittely tietyin ehdoin kahdessa tapauksessa: silloin, kun kyseessä on pienoismallin tai miehittämättömän aluksen kauko-ohjaukseen liittyvä radiolaitteiden viestintä ja silloin, kun kyseessä on päätelaitteen ja langattoman lähiverkon tai matkaviestinverkon välinen radioviestintä yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten. Näistä viestintämuodoista saatavilla välitystiedoilla on tunnistettu olevan kaupallista potentiaalia.

Keskeistä on, että radioviestintää tai sen välitystietoja saisi näissä tapauksissa käsitellä vain anonymisoituna, eli siten, että käsittelyssä tai käsittelyn tuloksesta ei voitaisi tunnistaa yksittäistä luonnollista henkilöä. Tavoitteena on mahdollistaa uudenlaista radioviestinnän välitystietojen käsittelyyn perustuvaa liiketoimintaa kansalaisten yksityisyydensuojaa kunnioittavalla tavalla. Muutos toteutetaan määräaikaisen kokeiluna, koska kokeilun aikana voidaan selvittää sääntelyn vaikutuksia muun muassa uuden liiketoiminnan syntymiseen. Samassa kokeilussa radioviestinnän määritelmää muutettaisiin siten, että välitystiedon määritelmästä poistettaisiin tieto radiolähettimen lajista, koska tällainen tieto on nykyisin enää hyvin harvoin yhdistettävissä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön.

Vaikutukset

Muutos voi lisätä ainakin tilapäisesti Viestintäviraston tehtäviä kasvattamalla vastaanotettujen asiakasyhteydenottojen määrää. Lisäksi muutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen voi edellyttää aktiivista tiedottamista ja uusien tulkintakäytäntöjen muodostamista. Viestintävirasto pystyisi kuitenkin hoitamaan tehtävät nykyisillä resursseillaan. Myös Tietosuojavaltuutetun toimiston ohjaus- ja neuvontapalveluihin voidaan ehdotetun muutoksen myötä odottaa kohdistuvan nykyistä enemmän asiakasyhteydenottoja.

Ehdotettu muutos mahdollistaisi radioviestinnän anonymisoitujen välitystietojen käsittelyyn perustuvien uudenlaisten palveluiden ja liiketoimintamallien kehittämisen.

Julkisesti säännelty satelliittipalvelu

Julkisesti säännelty satelliittipalvelu (PRS, Public Regulated Service, jäljempänä satelliittipalvelu) on eurooppalainen, salattu satelliittitoiminto. Se tarjoaa paikka- ja aikatietoa ja perustuu Galileo-satelliittijärjestelmälle. Galileo-järjestelmän on valmistuttuaan tarkoitus olla rinnakkainen Yhdysvaltojen GPS-satelliittijärjestelmän ja Venäjän Glonass-satelliittijärjestelmän kanssa. GPS ja Glonass ovat olleet käytössä jo vuosia. Myös Kii-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

nassa, Japanissa ja Intiassa on rakennettu omia järjestelmiä. Euroopassa tehtiin päätös Galileo-järjestelmän rakentamisesta vuosituhannen alussa. Parhaillaan meneillään on rakennus- ja käyttöönottovaihe, jonka on suunniteltu kestävän 31.12.2020 asti. Tämän jälkeen satelliittipalvelun on tarkoitus olla kokonaisuudessaan toiminnassa.

Satelliittipalveluista ei ole tällä hetkellä nimenomaista kansallista sääntelyä lukuun ottamatta tietoyhteiskuntakaaren 250 §:ää, jossa säädetään viranomaisverkosta. Tietoyhteiskuntakaaressa säädettäisiin Viestintäviraston tehtävästä satelliittipalvelun vastuuviranomaisena, satelliittipalvelun käyttöön oikeutetuista käyttäjäryhmistä sekä satelliittipaikannuslaitteiden valmistamisesta ja vientivalvonnasta.

Vaikutukset

Ehdotetut säännökset antaisivat Viestintävirastolle toimivallan toimia satelliittipalvelun vastuuviranomaisena suhteessa kolmansiin osapuoliin. Lisäksi säännökset täsmentäisivät Viestintäviraston tehtäviä. Vuosia 2015–2018 koskevan julkisen talouden suunnitelman mukaan varauduttiin siihen, että Viestintävirasto on nimetty viranomaiskäyttöön tarkoitetun julkisesti säännellyn satelliittipalvelun vastuuviranomaiseksi EU-säännösten mukaisesti. Kehyspäätöksen mukaan toiminnalle osoitetaan vuonna 2015 150 000 euron rahoitus, vuosina 2016 ja 2017 300 000 euron rahoitus ja vuonna 2018 450 000 euron rahoitus.

Liikenne- ja viestintäministeriö saisi toimivallan päättää niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää satelliittipalvelua. Tehtävä ei vaatisi lisäresursseja liikenne- ja viestintäministeriössä. Ehdotettu vientivalvontasääntely toisi ulkoasiainministeriölle ja Tullille uusia tehtäviä. Ulkoministeriö myöntäisi vientiluvat satelliittipalvelun käyttöön, kehittämiseen ja valmistukseen liittyville laitteille, tekniikalle ja ohjelmistoille. Tulli valvoisi edellä mainittujen tuotteiden vientiä, välitystä, kauttakuljetusta ja siirtoja. Vientilupien ja niihin liittyvien valvontatehtävien määrä ei oletettavasti tulisi olemaan kovin suuri.

Eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annettu laki

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvaa eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annettua lakia. Muutoksen syy on se, että radiolaitesektorin ilmoitetut laitokset olivat mukana lausuntokierroksella olleessa työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä laiksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista. Eri täytäntöönpanoajankohdan vuoksi radiolaitesektorin ilmoitetut laitokset päätettiin kuitenkin jättää pois lopullisesta työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemasta lakiesityksestä. Radiolaitesektorin ilmoitetut laitokset tulee sisällyttää kyseiseen yleislakiin ja siksi työ- ja elinkeinoministeriön lakia esitetään muutettavaksi tässä esityksessä. Esitystä on valmisteltu tältä osin yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Radio- ja tv-toiminta

Erityisesti jo myönnettyjä ohjelmistotoimilupia koskevat päätökset ovat käytännössä osoittautuneet sellaisiksi, että ne voidaan ratkaista Viestintävirastossa, jollei kyse ole joko erityisestä toimintaan käytettävän taajuuskapasiteetin niukkuustilanteesta tai tapauksesta, jolla voisi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen. Tästä johtuen ohjelmistotoimiluvan muuttamista, peruuttamista ja luopumista koskevia pykäliä ehdotetaan muutettaviksi siten, että niissä ei enää edellytettäisi, että muutoksesta päättäisi ohjelmistotoimiluvan myöntänyt viranomainen vaan toimilupaviran-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

omainen eli kysymys on siis laissa käytettävän termin muuttamisesta. Edelleenkin Viestintävirastolla olisi kuitenkin laissa säädetty velvollisuus kuulla ministeriötä ja toimittava yhteistyössä sen kanssa.

Ohjelmistotoimilupien myöntämistä analogiseen radiotoimintaan koskevan 36 §:n 1 momentin kriteereihin ehdotetaan lisättäväksi Viestintävirastolle mahdollisuus ottaa ohjelmistotoimilupia myöntäessään huomioon myös taajuuksien käytön tekninen tehokkuus. Tämä mahdollisuus osaltaan tehostaa ja keventää ohjelmistotoimiluvan myöntämisprosessia, koska suurempi osuus päätöksistä voidaan tehdä Viestintäviraston toimesta.

Lisäksi ehdotetaan, että digitaaliseen televisio- ja radiotoimintaan myönnettäviä lyhytaikaisia ohjelmistotoimilupia koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että digitaalisen televisiotoiminnan lyhytaikaisia toimilupia voitaisiin myöntää silloin kuin viikoittainen kesto olisi nykyisen kahdeksan tunnin sijasta 12 tuntia. Käytännössä on ollut tapauksia, joissa voimassa olevan lain kahdeksan tunnin viikoittaisen enimmäiskeston raja on estänyt vuoden mittaisen televisiotoiminnan toimiluvan myöntämisen. Kokonaisviikkotuntimäärän pienuuden ja kausiluontoisuuden vuoksi kyseessä olisi kuitenkin ollut pykälässä tarkoitettu vähäinen televisiotoiminta.

Esityksessä ehdotetaan myös tarkennettavaksi lain 28 §:ää siten, että siinä säädetty lyhytaikaisten ohjelmistotoimilupien niin sanottu ketjutuskielto koskisi saman toiminnan harjoittajan lisäksi myös pääosin saman ohjelmiston lähettämistä. Momenttiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännös karenssiajan pituudesta. Ehdotetun lisäyksen mukaan karenssiaika olisi samanpituinen kuin analogisessa radiotoiminnassa. Säännöksen tarkoitus on estää ohjelmistotoimilupien ketjuttamista.

Tietoyhteiskuntakaaren 40 §:ään esitetään mahdollisuutta tietyissä tapauksissa poiketa radioluvan myöntämisen yleisperiaatteessa, jos radiotoiminta on tilapäistä tai se ei ole muusta syystä jatkuvaa tai säännöllistä. Poikkeamisoikeutta voitaisiin soveltaa erityisesti silloin, kun kyse olisi satunnaisesta tai hyvin lyhytkestoisesta toiminnasta, jossa toiminnan kesto olisi vain muutamia päiviä kerrallaan. Toiminnan kausiluontoisuuden tai vähäisyyden vuoksi pitkäaikaisen ohjelmistotoimiluvan hakeminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Viestintävirasto voisi poikkeamismahdollisuuden perusteella myöntää perättäisen lyhytaikaisen ohjelmistotoimiluvan samalle pykälässä tarkoitetulle toimijalle ilman karenssiaikaa. Etenkin kesäkaudella pienet toimijat tarjoavat tyypillisesti radiopalveluita rajatulla alueella. Useimmiten tällaisia tapahtumia ovat pienillä rajatuilla alueilla järjestettävät urheilutapahtumat, kuten motocross-kilpailut, erilaiset messut ja esimerkiksi kausittaiset harrasteryhmien radiopäivät. Tapahtumia voi olla samoissa paikoissa kausittain useita eri toimijoiden järjestäminä ja niihin haetaan tavanomaisesti päivän tai kahden radiolupa kerrallaan. Kuitenkin esimerkiksi päivän mittaisia lupia myönnettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei toiminta ole päivittäistä tai muuten säännöllistä tai jatkuvaa. Tällaisen, esimerkiksi päivän mittaisen, luvan tarve tulee olla tilapäinen eikä se voi johtaa jatkuvaan radiotoiminnan harjoittamiseen.

Ohjelmistotoimiluvan peruuttamista koskevaan 32 §:ään ehdotetaan lisättäväksi toimiluvan peruuttamisen edellytyksiin tilanteet, joissa ohjelmistotoimiluvanhaltija on syyllistynyt rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. Joukkoviestiminä televisio ja radio tarjoavat kanavan viharikosten tekemiseen. Kiihottamisrikokseen syyllistyneen televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan ei voida katsoa olevan enää sellainen, että toimiluvanhaltijan toimilupaa ei voitaisi peruuttaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi tietoyhteiskuntakaaren 48 §:ää viittaussäännösten osalta, joten muutos on lakitekninen tarkennus.

Tietoyhteiskuntakaaren säännöstä televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksun määrän osalta ehdotetaan muutettavaksi siten, että radiotoiminnan harjoittajalla ei olisi velvollisuutta maksaa valvontamaksua rinnakkaislähetyksistä, joissa ohjelmisto on sisällöltään sama, mutta esimerkiksi lähetystekniikka on eri. Käytännössä samalta toimijalta ei siis peritä kuin yksi valvontamaksu, jos se lähettää radio-ohjelmistoa televisiossa sekä perinteisellä tekniikalla että teräväpiirtotekniikalla.

Vaikutukset

Televisio- ja radiotoiminnan ohjelmistotoimilupasääntelyn muutoksilla selkeytetään ja parannetaan Viestintäviraston toimintaedellytyksiä. Koska erityisesti maanpäällisessä digitaalisessa televisioverkossa ei ole tällä hetkellä niukkuutta kapasiteetista, lyhytaikaisten toimilupien tuntimäärien enimmäispituutta koskeva muutos edistäisi televisiotaajuuksien tehokasta käyttöä, kun vapaata kapasiteettia voitaisiin käyttää nykyistä joustavammin.

Ohjelmistotoimilupamenettelyihin ehdotetut muutokset tehostaisivat päätöksentekomenettelyä. Menettelyjen nopeutuminen edesauttaisi toiminnanharjoittajien mahdollisuuksia aloittaa kokonaan uutta toimintaa tai saada jo olemassa oleviin toimilupiinsa toiminnan kehittämisen kannalta tarpeellisia muutoksia. Erityisesti lyhytaikaisen radiotoiminnan ohjelmistotoimilupien ketjuttamisen kiellon kiertämiseen ehdotettu muutos vahvistaa rajaa vakinaisen ja lyhytaikaisen radiotoiminnan välillä ja selkeyttää näin tilannetta radiomarkkinalla.

Muut muutokset

Viranomaisten yleinen tiedonsaantioikeus

Tietoyhteiskuntakaareen ehdotetaan lisättäväksi Viestintävirastolle määräyksenantovaltuus säännöllisesti kerättävistä tiedoista. Määräyksenantovaltuus tarvitaan, koska Viestintävirasto kerää teleyrityksiltä säännöllisesti viestintäverkkojen ja -palvelujen saatavuutta, laatua ja hintaa koskevia tietoja, joita hyödynnetään viraston ohjaus-, valvonta- ja julkaisutehtävissä.

Virasto on vuosina 2013–2015 uudistanut tietoyhteiskuntakaaren 315 §:ään perustuvaa tiedonkeruujärjestelmäänsä yhteistyössä teleyritysten kanssa. Vuonna 2015 käyttöönotetussa järjestelmässä tiedot kerätään paikkatietomuotoisina, mikä mahdollistaa aikaisempaa laadukkaamman ohjaus- ja valvontatoiminnan.

Vaikutukset

Esityksen 315 §:n mukaisten Viestintäviraston määräyksessä tiedoille ja niiden toimittamiselle etukäteen asetettavien vaatimusten tarkoituksena on varmistaa, että teleyrityksillä on riittävät valmiudet toimittaa pyydetyt tiedot. Käytännössä ongelmia on aiheutunut siitä, että osa yrityksistä on toimittanut saatavuustietoja viiveellä tai tiedot ovat olleet virheellisiä. Pahimmillaan tämä on johtanut päätösten viivästymiseen tai siihen, että jo annettuja päätöksiä on jouduttu jälkikäteen korjaamaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Ehdotetussa 315 §:n 6 momentissa tarkoitettujen ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisen kannalta on tärkeää, että valvottavien yritysten toimittamat tiedot ovat mahdollisimman virheettömiä. Kun pyydetyt tiedot toimitetaan ajoissa ja tarvittavalla tarkkuustasolla, mahdolliset virheet voidaan havaita ajoissa. Tämä vähentää Viestintävirastossa tietojen käsittelyyn tarvittavaa työmäärää sekä ennen kaikkea virheellisten tietojen käyttöön liittyviä valvonta- ja ohjaustoiminnan riskejä.

Ohjaus- ja valvontakäyttöön kerättäviä tietoja voidaan soveltuvilta osin julkaista ilman, että tästä aiheutuu tietoa toimittaville yrityksille lisäkustannuksia. Näiden lisäksi joitain tietoja voitaisiin kerätä myös ensisijaisesti julkaisukäyttöön, mikäli aiheutuvat kustannukset olisivat oikeasuhteisia saavutettavaan hyötyyn. Julkaisemalla tietoja voidaan parantaa markkinoiden läpinäkyvyyttä. Julkisia viestintäpalvelujen ja -verkkojen hintaa, laatua ja saatavuutta sekä liittymämääriä koskevia tietoja voidaan näin hyödyntää laajasti erilaisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi nopeiden laajakaistaliittymien kysyntää voidaan osaltaan edistää lisäämällä kuluttajien tietoisuutta heidän käytettävissä olevista telepalveluista. Toisaalta tiedoista on hyötyä myös suunniteltaessa tiedonsiirtoyhteyksiä hyödyntävien palvelujen tarjontaa.

Viranomaisten ohella viestintäpalvelujen käyttäjät ja erilaiset palvelujen tarjoajat odottavat saavansa alueellisesti yhä tarkempia tietoja. Vaatimukset tiedon aluetarkkuudelle ovat tämän vuoksi kasvaneet merkittävästi, mikä näkyy muun muassa siinä, että laajakaistaliittymiä koskevia paikkamuotoisia palveluita on julkaistu viime vuosina lukuisissa Euroopan maissa.

Paikkatietomuotoiset saatavuustiedot mahdollistavat nykyistä tarkempien markkina-analyysien laatimisen. Siten myös markkina-analyysien perusteella yrityksille asetettavat taloudelliset velvoitteet on mahdollista kohdentaa nykyistä tarkemmin ainoastaan alueille, joilla velvoitteet ovat välttämättömiä kilpailun edistämisen tai palveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Tiedonkeruun kehittämisellä voidaan tästä johtuen ennakoida olevan myös teleyritysten kustannuksia vähentävä vaikutus. Toisaalta tarkempien markkina-analyysien avulla voidaan varmistua myös siitä, että velvoitteita ei poisteta alueilta, joilla ne ovat välttämättömiä käyttäjien etujen tai markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi.

Säännöllisesti toistuvien kyselyjen kautta on mahdollista saavuttaa teleyrityksille pienempiä kokonaiskustannuksia kuin harvemmin, mutta satunnaisesti toistuvilla yksittäisillä tietopyynnöillä. Säännöllinen kyselysykli sekä vakioidut määritelmät ja toimitusmuodot mahdollistavat paitsi ennakoitavuuden kautta tehokkaamman henkilöresurssien kohdistamisen myös järjestelmien pitkäjänteisen kehittämisen, jolloin prosesseja voidaan automatisoida mahdollisimman suurelta osalta.

Viestintävirasto on teettänyt vuonna 2015 arvion tiedonkeruujärjestelmän uudistuksen vaikutuksista teleyrityksille. Vaikutusarvion mukaan tiedonkeruun kustannusvaikutus suurimmille teleyrityksille on noin 50 000 euron suuruusluokkaa ensimmäisen kyselyn osalta. Tähän summaan on laskettu mukaan järjestelmän kehityskustannukset, sekä tietojen keräämiseen käytettävä työ. Jatkossa, mikäli kysely pysyy samanlaisena kerrasta toiseen, kyselyyn vastaamisen kustannukset ovat teleyritysten arvion mukaan 10 000-20 000 €/kysely.

Oikeus rajoittaa liittymän käyttöä muun kuin viestintäpalvelun vastaanottamiseen

Tietoyhteiskuntakaaren 135 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Viestintävirastolla on mahdollisuus antaa määräyksiä niistä estopalveluista, joita tilaajalle on

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

vähintään tarjottava. Nykyinen säännös lähtevän liikenteen estoluokista soveltuu huonosti älypuhelinten tai muiden mobiililaitteiden avulla käytettävien sovellusten ja sovelluskauppojen maksuihin.

Nykyinen estoluokkasääntely keskittyy lähtevän liikenteen estoluokkiin, eli pääosin maksullisiin puhelin- ja tekstiviestipalveluihin sekä maksamiseen puhelinlaskulla lisämaksullisten puhelujen ja tekstiviestien avulla. Tämän vuoksi datapalveluiden kautta käytettävät palvelut kuten mobiilimaksaminen (tapa maksaa hyödykkeitä puhelinlaskulla) jäävät nykyisen tietoyhteiskuntakaaren 135 §:n ja Viestintäviraston antaman estoluokkamääräyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Säädäntö ei siten ole neutraali eri palvelujen välillä. Ehdotettu lakimuutos yhtenäistää eri maksamisvaihtoehtoihin kohdistuvaa säädäntöä ja luo neutraalin ja tasapuolisen toimintakentän teleyrityksille. Ehdotettu lakimuutos mahdollistaa myös Viestintäviraston antaman määräyksen ajantasaistamisen nykyisin käytössä olevien tekniikoiden mukaiseksi.

Vaikka tietoyhteiskuntakaaren 135 § ja Viestintäviraston antama estoluokkamääräys eivät sisällä erityisiä säännöksiä datapalveluiden kautta käytettyjen palvelujen maksamiseen, teleyritykset ovat tunnustaneet estopalvelujen soveltamisen tarpeen myös näihin palveluihin. Teleyritykset kuitenkin soveltavat estoluokkia datapalveluiden kautta käytettävien palveluiden maksamiseen eri tavoin. Teleyritykset ovat yhdistäneet datapalveluiden käytön lyhytsanomaliikenteen estoluokkiin. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa palveluiden maksaminen datapalveluiden kautta on estetty samanaikaisesti, kun tekstiviestimaksaminenkin on estetty, ja päinvastoin.

Viestintävirasto on tietoinen asiakasyhteydenotoista, joissa asiakkaat ovat luulleet jo käytössä olevien estopalveluiden estävän myös datapalveluiden kautta käytettävien palveluiden maksamisen, vaikka näin ei ole ollutkaan. Lisäksi Viestintävirasto on saanut yhteydenottoja, joissa on kysytty neuvoa, miten datapalveluiden kautta käytettävien palveluiden maksaminen liittymästä voidaan estää kokonaan. Kuluttajaviranomaiset ovat vastaanottaneet muutaman kuukauden aikana yli 100 valitusta tietyistä sisältöpalvelujen maksuja välittävistä palveluntarjoajista. Tyypillisissä ongelmatilanteissa datapalvelun kautta tehdyn ostoksen veloitus puhelinlaskulla on tullut asiakkaalle yllätyksenä.

Käytännössä puhelinlaskulle on mahdollista ottaa sovellusten lataamisesta tai käytöstä johtuvia veloituksia, jotka ovat muuta kuin viestintäpalvelun vastaanottamista. Esimerkiksi pelisovellukset saattavat sisältää lisämaksullisia toimintoja, joita lapset tai yritysten työntekijät voivat hankkia siten, että maksu päätyy tilaajan laskulle. Ostokset tapahtuvat verkossa painamalla maksupainiketta ja ne laskutetaan matkapuhelinlaskulla. Ostoksia voidaan tehdä niin matkapuhelimella, tabletilla kuin kannettavalla tietokoneellakin, jos niissä on käytössä matkaviestinverkon datayhteys.

Tällaisessa niin sanotussa mobiilimaksussa kuluttajat hyväksyvät ostoksen myyjän verkkosivulla tai sovelluksessa, minkä jälkeen ostokset veloitetaan matkapuhelinlaskulla. Laskutus perustuu siihen, että laskuttajana toimiva matkapuhelinoperaattori tunnistaa mobiililaitteen SIM-kortin perusteella. Laskutuksen kytkeminen viestintäpalvelun käyttöön erottaa mobiilimaksun muista kuluttajien käyttämistä maksamisvaihtoehdoista. Mobiilimaksua ei kuitenkaan liity ainoastaan kuluttajille tarjottaviin peli- tai muihin sovelluksiin, vaan mobiilimaksua voidaan käyttää monenlaisten kulutushyödykkeiden maksamiseen. Mobiilimaksun veloittaminen ei myöskään edellytä kuluttajilta erityisen sovelluksen käyttämistä taikka erillistä rekisteröitymistä tai kirjautumista. Mobiilimaksu voidaan toteuttaa osana verkkosivun toimintoja siten, ettei sen käyttö edellytä kuluttajalta mitään erityisiä toimia. Eri asia on, että tietoverkkojen viestiliikenteessä mobiilimaksujen lasku-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

tustietojen välittämiseen saattaa osallistua tietoteknisiä rajapintoja hallinnoiva väliporras. Kuluttajille tällainen väliporras ei näy vaan he asioivat ainoastaan hyödykkeen myyjän ja laskuttavan teleyrityksen kanssa.

Asiakasyhteydenotot osoittavat siten selkeästi, ettei datapalveluiden kautta käytettävien palveluiden maksamiseen sovellettaviin estoluokkiin ole muodostunut yhtenäisiä käytäntöjä ja pelisääntöjä. Yhtenäisten käytäntöjen ja pelisääntöjen puute on ongelmallista erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa uusia maksupalveluita ollaan vasta ottamassa käyttöön ja jolloin käyttäjien kokemat ongelmat voivat hidastaa uusien palvelujen käyttöönottoa ja johtaa jopa tilanteeseen, jossa uusien maksupalveluiden käyttämisestä kieltäydytään täysin. Tästä syntyy haittaa niin käyttäjille kuin teleyrityksille ja siksi yhtenäisten käytäntöjen ja pelisääntöjen luominen on välttämätöntä.

Vaikutukset

Esitetty muutos parantaa myös teleyritysten asiakkaiden oikeusturvaa asiakkaan ja teleyrityksen välisissä riitatilanteissa, kun valvovalla viranomaisella on mahdollisuus puuttua yritysten haitalliseen käyttäytymiseen. Haitalliseen käyttäytymiseen puuttuminen on myös tärkeää niiden yritysten toiminnan kannalta, joiden toiminta on säädösten mukaista ja jotka kärsisivät toisten yritysten haitallisesta käyttäytymisestä esimerkiksi menettäen asiakkaitaan.

Nykyinen sääntely ei muuttuneessa toimintaympäristössä ole soveltamisalaltaan tarpeeksi laaja eikä turvaa kuluttajan asemaa riittävästi eikä johdonmukaisella tavalla. Muutos selkeyttäisi nykytilaa sääntelyn näkökulmasta, mutta ei muuttaisi yritysten käytäntöä merkittävästi, koska yritykset tarjoavat asiakkailleen Viestintäviraston nykyisen määräyksen mukaiset estopalvelut ja soveltavat estoluokkia myös palvelujen maksamiseen datapalvelujen kautta sääntelyn epäselvyydestä huolimatta.

Ehdotettu muutos mahdollistaa Viestintävirastolle keinon puuttua ja ennaltaehkäistä uusien käyttöönotettavien tekniikoiden ja palveluiden aiheuttamia ongelmia ja väärinkäytöksiä. Kuluttajansuojanäkökohdat velvoittavat Viestintävirastoa ennaltaehkäisemään osaltaan mahdollisia havaittuja epäkohtia. Mobiilimaksun suhteen on esiintynyt epäkohtia, mutta Viestintävirastolla ei ole ollut riittäviä valtuuksia ennaltaehkäistä näitä ja tarvittaessa puuttua näihin.

Oikaisuvaatimusmenettely

Viestintäviraston televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksupäätöksiä koskevaksi ensimmäiseksi muutoksenhaun vaiheeksi ehdotetaan oikaisuvaatimusmenettelyä, joka on jo käytössä lain 342 §:ssä säädetyllä tavalla monissa muissa Viestintäviraston vastaavissa päätösasioissa.

Vaikutukset

Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisella koskemaan myös Viestintäviraston tekemiä televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksupäätöksiä voidaan arvioida olevan hallintotuomioistuinten toimintaan tehostava vaikutus valitusasioissa. Muutoksen vaikutusten voidaan arvioida olevan vähäiset Viestintäviraston toimintaan, koska esittävän muutoksen tarkoituksena on ensisijassa saattaa näitä valvontamaksupäätöksiä koskeva muutoksenhakumenettely vastaamaan muita vastaavia päätöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Tarkennukset lakitekstiin

1. Esityksessä ehdotettuun 253 §:ään lisättiin lausuntokierroksen jälkeen yksi uusi kohta ja siten luetteloon tuli lisää numeroita. Muutosta ei kuitenkaan ole huomioitu jäljempänä olevissa pykälissä 253 b ja 253 c. Tästä syystä maahantuojien (253 b) ja jakelijoiden (253 c) velvollisuuksiin tulisi lisätä viittaus 253 §:n kohtaan 13.

2. Esitetyn 28 §:n 2 momentin viimeistä lausetta tulisi tarkentaa siten, että se kuuluisi seuraavasti: *Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan koske toimintaa, joka ei ole muuten jatkuvaa tai säännöllistä.* Nykyisestä muotoilusta tulisi siis poistaa sanat: *tai jos toiminta*.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi