

13.11.2015

Dnro:
1079/04/2015

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 25.9.2015 LVM/1675/03/2015

Hallituksen esitysluonnos tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta. Esityksen pääasiallisena sisältönä olisi saattaa kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston 16.4.2014 antama radiolaitedirektiivi (Direktiivi 2014/53/EU radiolaitteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 1999/5/EY kumoamisesta). 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.

Tarkoituksena on, että osa radiolaitedirektiivin säännöksistä saatettaisiin kansallisesti voimaan työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteilla olevan eräitä tuoteryhmiä koskevien ilmoitettavien laitosten hyväksymis- ja ilmoittamismenettelystä annettavan lain valmistelun yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan tietoyhteiskuntakaareen lisättäväksi myös julkisesti säänneltyä satelliittipalvelua (PRS, Public Regulated Service) koskevat säännökset. Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä pienempiä muutoksia, jotka koskisivat erityisesti televisio- ja radiotoiminnan ohjelmistotoimilupasäätelyä.

Viestintävirasto lausuu hallituksen esitysluonnoksesta seuraavaa:

Radiolaitedirektiivin kansallinen voimaansaattaminen

Esityksessä ehdotetaan tietoyhteiskuntakaarta (jäljempänä myös "TYK") muutettavaksi siten, että muutoksilla saatetaan kansallisesti voimaan radiolaitedirektiivin säännökset ilman kansallista lisäsääntelyä. Viestintävirasto kannattaa ehdotettuja säännöksiä jäljempänä mainituin tarkennuksin.

Radiolaitteiden vaatimustenmukaisuus ja markkinavalvonta

Uudet säännökset radiolaitteiden vaatimustenmukaisuudesta ja markkinavalvonnasta selventävät radiolaitteiden markkinoille saattamisen perusedellytyksiä: kuluttajien ja muiden käyttäjien saataville saatettujen radiolaitteiden tulee olla käyttäjille turvallisia ja edistää samalla taajuusresurssien tehokasta ja häiriötöntä käyttöä. Säännöksissä on perustellusti otettu huomioon myös uudentyypisiin sovelluksiin, kuten radiolaitteiden ja ohjelmistojen yhdistelmiin, liittyvät haasteet. Säännökset selventävät myös kaupallisten toimijoiden velvoitteita ja samalla valvontaviranomaisena toimivan Viestintäviraston toimivaltuuksia.

Radiolaitteen olennaisia vaatimuksia koskevan ehdotetun 251 §:n 1 momentin 2-alakohdan perusteella radiolaitte on rakennettava siten, *"että se täyttää olennaiset sähköturvallisuusvaatimukset, soveltamatta jännitealueen alarajaa"*. On huomattava, että direktiivin suomenkielinen versio ei vastaa alkuperäistekstiä suomenkielisen käännöksen viitatessa vain jännitealueen alarajaan. Kyseisen kohdan tulisi kuulua seuraavasti: *"olennaiset sähköturvallisuusvaatimukset, soveltamatta jännitealueerajoja"*. Tämä vastaa radiolaitedirektiivin 3.1 artiklan alkuperäistekstiä ja tarkoitusta. Direktiivin ruotsinkielisessä versiossa sanamuoto on oikein. Lainkohdan perusteluja ei kuitenkaan ole tarpeen muuttaa.

TYK:n 303 §:ssä säädetään Viestintäviraston yleisistä tehtävistä. Säännöksessä viitataan kumoutuvaan TYK:n 254 §:ään. Viestintävirasto ehdottaa TYK:n 303 § 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti: *"Viestintävirasto ei valvo 251 § 1 momentissa tarkoitettuja ihmisen terveyden ja turvallisuuden suojeluun liittyviä vaatimuksia siltä osin kuin ne on säädetty muun viranomaisen valvottaviksi"*.

Viranomaisten yhteistyö ja tietojenvaihto

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella lakiin lisättäisiin säännökset EU-kuulemismenettelystä silloin, kun viranomainen asettaa vaatimustenvastaisia radiolaitteita koskevia väliaikaisia toimenpiteitä. Säännöksillä pantaisiin täytäntöön radiolaitedirektiivin EU-suojamenettelyä koskevat säännökset. Kuulemismenettelyllä varmistetaan, että kansalliset viranomaiset saavat tiedon muissa jäsenvaltioissa havaituista vaatimustenvastaisista laitteista ja voivat ryhtyä omalta osaltaan tarvittaviin toimenpiteisiin. Esityksen perusteella kansallinen viranomainen on oikeutettu myös ryhtymään toimenpiteisiin havaitun riskin poistamiseksi silloinkin, kun radiolaitte aiheuttaa riskin käyttäjien turvallisuudelle tai muille yleisen edun vuoksi suojeltaville näkökoh-

dille siitä huolimatta, että se täyttää voimassa olevat olennaiset vaatimukset. Myös tällaisista korjaavista toimenpiteistä tulee ilmoittaa EU-komissiolle ja muille jäsenvaltioille, jotta nämä voivat osaltaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Viestintäviraston näkemyksen mukaan ehdotukset ovat tarkoituksenmukaisia.

Esitys laajentaa myös säännöksiä kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta muiden tuotevalvontaviranomaisten kanssa. Esimerkiksi radiolaitteisiin liittyvät säteilyturvallisuusvaatimukset ja uudentyypisten laiteyhdistelmien markkinoille tulo tulevat jatkossa entisestään lisäämään viranomaisten välisen yhteistyön tarvetta. Muut tuotevalvontaviranomaiset, kuten STUK ja TUKES, ovat jo nyt Viestintäviraston tärkeitä yhteistyökumppaneita tuotevalvontaan liittyvissä asioissa.

Viranomaisyhteistyön tarve korostuu muun muassa tilanteissa, joissa markkinavalvonnan piiriin tulee sähkölaitteita, joiden pääasiallinen käyttötarkoitus on muu kuin radioviestintä, mutta jotka kuitenkin saatetaan markkinoille harmonisoidun eurooppalaisen radiostandardin mukaisina radiolaitteina. Radiolaitediirektiivin mukaisessa radiolaitteen määritelmässä on ero verrattuna vanhan radio- ja telelaitediirektiivin (R&TTE-direktiivin) mukaiseen määritelmään, mikä tulee ottaa huomioon EU:n Virallisessa lehdessä julkaistavissa standardeissa.

Tarkastukset ja radiohäiriöiden estäminen

TYK 41 luvun radiolaitteisiin liittyviä tarkastuksia, tutkittavaksi ottamista ja radiohäiriöiden estämistä koskevia säännöksiä on tarkennettu ja muutettu vastaamaan ehdotetun uuden TYK 30 luvun soveltamisalaa. Viestintäviraston näkemyksen mukaan muutokset ovat tarpeellisia ja selventävät viranomaisen tehtäviä sekä toimivaltuuksia.

Ilmoitettuja vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksia koskeva sääntely

Ehdotetun 259 §:n mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointitehtäviä hoitavia ilmoitettuja laitoksia koskevista vaatimuksista sekä niiden tehtävistä säädetään muilta osin laissa eräitä tuoteriämiä koskevien ilmoitettujen laitosten hyväksymis- ja ilmoittamismenettelystä. Kyseisen lain valmistelu on parhaillaan käynnissä työ- ja elinkeinoministeriössä. Lailla on tarkoitus luoda yhdenmukaiset puitteet unionin yhdenmukaistamislainsäädännön kattamien tuotteiden vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten kansalliselle hyväksymis- ja ilmoitusmenettelylle sekä ilmoitetuksi laitokseksi nimeämiselle. Laki korvautti tietoyhteiskuntakaareissa sekä sen nojalla annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa nyt olevat arviointilaitoksia koskevat vaatimukset ja menettelyt. Lukuisat tuotesektorikohtaiset EU-säädökset sisältävät ilmoitettuja laitoksia koskevia yhdenmukaisia vaatimuksia. Säännösten kansallinen täytäntöönpano yhdellä lailla ehkäisee päällekkäistä sääntelyä ja sujuvoittaa

hallintoa edistämällä yhdenmukaisia menettelytapoja eri tuotesektoreilla.

Edellä mainitun arviointilaitoksia koskevan yleislain ei kuitenkaan ole tarkoitus sisältää säännöksiä ilmoitettujen laitosten radiolaitteita koskevista erityisistä tehtävistä tai niiden ratkaisuihin liittyvistä asioista, kuten muutoksenhauista. Näistä tulisi siten säätää tietoyhteiskuntakaassa, jossa radiolaitteiden vaatimuksista ja valvonnasta muutenkin säädetään.

Radiolaitteiden arviointiin liittyvistä ilmoitettujen laitosten tehtävistä eri arviointimoduuleissa on yksityiskohtaiset säännökset radiolaitedirektiiviin liitteissä III ja IV. TYK 259 §:ään tulisi tämän vuoksi lisätä viittaus radiolaitedirektiivin liitteisiin III ja IV. Viestintävirasto ehdottaa 259 §:ää täydennettäväksi uudella 1 momentilla sekä pykälän otsikkoa samalla muutettavaksi seuraavasti:

259 §

Vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten hyväksyminen, valvonta ja erityiset tehtävät

Vaatimustenmukaisuuden arviointitehtäviä hoitavan ilmoitetun laitoksen on noudatettava EU-tyyppitarkastuksessa radiolaitedirektiivin liitteessä III säädettyä menettelyä ja täydelliseen laadunvarmistukseen perustuvassa vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa radiolaitedirektiivin liitteessä IV säädettyä menettelyä.

Tv- ja radiotoiminnan ohjelmistotoimilupasäännökset

Televisio- ja radiotoiminnan ohjelmistotoimilupia koskevia säännöksiä purettiin ja kehitettiin tietoyhteiskuntakaaren antamisen yhteydessä. Viestintävirasto kannattaa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia, joilla sääntelyä edelleen kehitetään muun muassa tehostamalla ohjelmistotoimilupiin liittyvää päätöksentekomenettelyä ja selkeyttämällä Viestintäviraston toimivaltaa toimilupaviranomaisena. Viestintävirasto ehdottaa esitystä kuitenkin täydennettävän seuraavasti.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan TYK 32 §:ään sisältyviin ohjelmistotoimiluvan peruuttamisen edellytyksiin lisättäisiin syyllistyminen rikoslain 11 luvun 10 tai 10 a §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Viestintävirasto katsoo, että sama edellytys tulisi lisätä myös televisiotoiminnan ja radiotoiminnan ohjelmistoluvan oikeusharkintaisiin myöntämisedellytyksiin (25 § 1 momentin 3-alkohta ja 36 § 1 momentin 3-alkohta). Näin toimiluvan haltijalle, jolta toimilupa olisi peruutettu mainitulla perusteella, ei olisi välittömästi myönnettävä uutta toimilupaa uuden hakemuksen perusteella.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lyhytaikaisten ohjelmistotoimilupien (TYK 28 §) ja lyhytaikaisten radiolupien (TYK 40 §) ketjutuskieltoa koskevien säännösten muuttamista siten, että ketjutuskieltoa ei sovellettaisi, jos lyhytaikainen toi-

minta ei ole päivittäistä. Viestintävirasto pitää ehdotuksia kannatettavina. Virasto ehdottaa kuitenkin, että säännöksiä täydennettäisiin siten, että ketjutuskieltoa ei myöskään sovellettaisi, jos toiminta ei ole muuten jatkuvaa tai säännöllistä. Lisäys mahdollistaisi säännöksen joustavan tulkinnan tapauksissa, joissa televisio- tai radiotoiminta ei ole jatkuvaa tai pysyvää, mutta kausiluonteisesti kuitenkin kestoltaan pidempää kuin kolme kuukautta.

Viestintävirasto ehdottaa lisäksi ohjelmistotoimiluvasta luopumista koskevaa 33 §:ää muutettavaksi siten, että se selkeästi mahdollistaisi myös osittaisen ohjelmistoluvasta luopumisen. Nykyisin osittaisen luopumisen sallittavuutta on tulkittu pykälää koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella. Niiden mukaan säännös on vastaava kuin verkko-toimilupaa koskeva 21 §, jonka 2 momentin perusteella osittainen luopuminen verkkotoimiluvasta on mahdollista.

Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Edellä mainittuun arviointilaitoksia koskevaan yleislakiin ei ole tarkoitus sisällyttää säännöksiä muutoksenhausta ilmoitettujen laitosten päätöksiin. Radiolaitedirektiivin 35 artiklan täytäntöönpanemiseksi asiasta tulisi edelleen säätää TYK:ssa.

TYK 342 § sisältää säännökset oikaisuvaatimuksesta. Säännöksen mukaan arviointilaitoksen TYK 255 §:n 1 momentin mukaiseen radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen haetaan oikaisua Viestintävirastolta. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella TYK 255 § kumoutuu.

Viestintävirasto esittää, että muutoksenhaku TYK:ssa tarkoitettuja tehtäviä hoitavien laitosten päätöksiin tapahtuisi samoin, kuin muutoksenhaku ilmoitettujen laitosten päätöksiin on muillakin yhdenmukaistetun sääntelyn piiriin kuuluvilla tuotesektoreilla järjestetty. Vastaavia säädöksiä on muun muassa hissi-turvallisuuslaiksi annetun hallituksen esityksen 85 §:ssä (luonnos julkaistu 14.9.2015) ja pyroteknisistä tuotteista annetun lain (180/2015) 48 §:ssä, jonka mukaan ilmoitetun laitoksen vaatimustenmukaisuustodistusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä laitokselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

Viestintävirasto ehdottaa lisäksi 342 § 3 momentin sanamuotoa selvennettäväksi siten, että siitä ilmenee, että oikaisua voidaan hakea nimenomaan ulkopuolisen pätevyystutkinnon vastaanottajan tekemään päätökseen, josta haettaisiin oikaisua Viestintävirastolta.

Edellä todetun perusteella Viestintävirasto esittää 342 §:ää täydennettäväksi uudella 3 momentilla, nykyisen 3 momentin siirtämistä 4 momentiksi sekä säännöksen sanamuodon muuttamista. Virasto ehdottaa lisäksi lain 344 §:n 1 ja 2 momentteja täydennettäväksi alla esitetyn mukaisesti:

342 §
Oikaisuvaatimus

Ilmoitetun laitoksen vaatimustenmukaisuustodistusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä laitokselta. Ilmoitetun laitoksen päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

Pätevyytutkintosuorituksen hylkävään päätökseen, jonka on tehnyt 265 §:n 3 momentissa tarkoitettu Viestintäviraston määräämä ulkopuolinen tutkinnon vastaanottaja, voi hakea oikaisua Viestintävirastolta.

344 §
Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Liikenne- ja viestintäministeriön, tietosuojavaltuutetun, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen sekä Viestintäviraston muuhun kuin 342 §:ssä tarkoitettuun hallintopäätökseen, ilmoitetun laitoksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen sekä Viestintäviraston ja sisäministeriön oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, ellei jäljempänä toisin säädetä.

Päätöksen tehnyt viranomainen tai ilmoitettu laitos voi muussa kuin 233 ja 235 §:ssä tarkoitettussa päätöksessä määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Julkisesti säänneltyä satelliittipalvelua koskevat säännökset

Viestintävirasto kannattaa julkisesti säänneltyä satelliittipalvelua koskevien säännösten sisällyttämistä tietoyhteiskuntakaareen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetuin tavoin.

Satelliittipalveluista ei tällä hetkellä ole nimenomaisia viranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevia kansallisia säännöksiä. Viestintäviraston näkemyksen mukaan asiasta on tärkeää säätää kansallisessa lainsäädännössä, jotta mahdollistetaan Viestintäviraston toimivalta toimia kansallisena PRS-viranomaisena sekä tehdä tarkastuksia ja antaa tarvittavia hallinnollisia ja teknisiä määräyksiä. Tämä on tarpeen, jotta kansallinen julkisesti säänneltyä satelliittipalvelua koskeva hallintomalli ja itse palvelu saadaan Suomessa toimimaan. Uudella sääntelyllä mahdollistetaan myös satelliittipalveluteknologian valmistus, vienti ja käyttö.

Estopalveluita koskeva määräksenantovaltuus

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan TYK 135 § 2 momenttia muutettavaksi siten, että Viestintävirastolla on mahdollisuus antaa määräyksiä niistä estopalveluista, joita tilaajalle on vähintään tarjottava. Viestintävirasto pitää estopalveluja koskevan TYK 135 §:ssä säädetyn Viestintäviraston määräksenantovaltuutuksen päivittämistä esitysluonnoksessa ilmenevällä tavalla perusteltuna.

Voimassa olevan TYK 135 §:n 2 momentin mukaan Viestintävirasto voi antaa määräyksiä "lähtevän liikenteen estoluokista". Säännöstä voidaan pitää osin vanhentuneena, koska nykyisin puhelinlaskulla voidaan maksaa monenlaisia palveluja ilman, että kyse on varsinaisesti lähtevästä liikenteestä. Säännös nykyisessä muodossaan ja sen nojalla annettu estoluokkamääräys (35 Q/2014 M) soveltuvat huonosti esimerkiksi tilanteisiin, joissa sovelluskauppaostoksia tai muita internetissä tehtyjä ostoksia on maksettu matkapuhelinliittymän laskulla. Määräksenantovaltuutuksen rajaaminen koskemaan "estopalveluita" mahdollistaa viraston antaman estoluokkamääräyksen päivittämisen tämän päivän palveluihin ja estopalvelujen tarpeeseen sopivaksi. Määräksenantovaltuutuksen päivittämisen myötä sääntelyä voidaan päivittää siten, että sen soveltaminen on myös entistä yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa palveluntarjoajien ja asiakkaiden näkökulmasta.

Tietojen toimittamista ja muotoa koskeva määräksenantovaltuus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä säännöllisesti kerättävistä viestintäpalvelujen ja -verkkojen saatavuutta, laatua ja hintoja sekä liittymämääriä koskevista tiedoista, tietojen muodosta ja tietojen toimittamisesta Viestintävirastoon.

Viestintävirasto pitää ehdotusta kannatettavana. Esitetty määräysvaltuus turvaisi sitä, että Viestintävirasto saa ohjaus- ja valvontatoimintaansa varten tarvitsemansa tiedot sopivassa muodossa. Viestintävirasto voisi määräyksessä edellyttää esimerkiksi tietojen toimittamista Viestintäviraston sähköistä tiedonkeruujärjestelmää käyttäen ja paikkatietomuotoisina.

Säännöllisesti kerättäviä tietoja, tietojen toimittamisen tapaa ja muotoa koskeva määräys toisaalta myös lisäisi tietopyyntöjen ennakoitavuutta teleyrityksille. Määräysvalmistelun yhteydessä teleyrityksillä on mahdollisuus lausua näkemyksensä säännöllisesti kerättävistä tiedoista, mikä osaltaan turvaa tiedonkeruun valmistelun avoimuutta.

Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että myös tällä hetkellä valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölainsäädäntöön sisältyy tietoyhteiskuntakaareen ehdotettua pykälää vastaava määräksenantovaltuus, joka soveltuu yhteisrakentamislaisissa tarkoitettuja verkkojen fyysistä infrastruktuuria, suunniteltuja rakennustöitä, rakentamiseen liitty-

viä lupamenettelyjä ja kaapeleiden sijaintia koskevien tietojen keräämiseen. Erityisesti viestintäverkkojen saatavuutta ja verkkojen infrastruktuuria koskevien valtuuksien osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, etteivät määräysvaltuudet muodostu keskenään päällekkäisiksi. Viestintäviraston näkemyksen mukaan tiedonkeruuta koskevat määräysvaltuudet tulisi asiallisesti muotoilla keskenään mahdollisimman samanlaisiksi, jotta sääntelyn erot eivät muodostu esteeksi esimerkiksi saman tiedonkeruujärjestelmän käyttämiselle molempiin tarkoituksiin.



Kirsi Karlamaa
Pääjohtajan sijainen, Johtaja



Päivi-Maria Virta
Erityisasiantuntija