



Minna Aalto-Setälä

LAUSUNTO 13.5.2013

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kirjaamo  
kirjaamo@lvm.fi

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA TIETOYHTEISKUNTAKAAREKSI**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt (lausuntopyyntö 4.4.2013) Keskuskauppakamarin lausuntoa hallituksen esityksestä tietoyhteiskuntakaareksi. Keskuskauppakamari esittää lausuntonaan seuraavan.

**Yleistä**

Tietoyhteiskuntakaari-hankkeen alkuperäinen tavoite lienee ollut sääntelyn selkeyttäminen, olemassa olevien lakien yhdistäminen ja päällekkäisen sääntelyn poistaminen. Perehtyessä nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitysluonnokseen on todettava, että hanke on valitettavasti muuttunut alkuperäisestä tavoitteestaan, sillä sääntelyä on tullut määrällisesti lisää ja se on selkeästi olemassa olevaa tiukempaa.

Siitä huolimatta että esitetyllä lainsäädännöllä on ilmeisesti tavoiteltu positiivisia tietoyhteiskuntavaikutuksia, voidaan jo nyt todeta, että telealan toimintaedellytykset tulevat heikentymään. Näin siksi, että ehdotuksen sisältämistä muutoksista aiheutuu huomattavia lisävelvoitteita ja -kustannuksia. Tämä on valitettavaa, sillä Suomessa on saavutettu kansainvälisissä vertailuissa erinomaiset tulokset mitattaessa telealaa sitten matkaviestinpalveluiden hinnoilla, laadulla kuin alueellisella kattavuudella. Suomessa on myös otettu käyttöön Euroopan tasolla mallikkaasti matkaviestinteknologian kautta toteutettu laajakaista. Suomen televiestintäalalla kilpailu toimii ja asiakashinnat ovat Euroopan edullisimpien joukossa. Tästä huolimatta hallituksen esityksessä ehdotetaan merkittävää telealan sääntelyn ja kustannusten lisäystä.

Olennaista kuitenkin olisi, että suomalaisen tietoyhteiskunta-alan säädösympäristö olisi yhteensopiva vastaavan eurooppalaisen säädösympäristön kanssa. Suomalaisiin yrityksiä ei tule velvoittaa raskaammalla lainsäädännöllä kuin muita eurooppalaisia tai kansainvälisiä yrityksiä. Lisäksi ottaen huomioon huonon taloudellisen tilanteen tulisi tietoyhteiskuntakaari-ehdotuksen edistää kasvua ja työllisyyttä. Tähän päästäisiin vähentämällä säätelyä ja parantamalla alan yritysten toimintamahdollisuuksia.



Jotta Suomessa pystyttäisiin turvaamaan hyvät ja kohtuuhintaiset tietoliikennepalvelut käyttäjille myös tulevaisuudessa sekä parantamaan alan kilpailukykyä ja tuottavuutta, telealan toimintaedellytysten tulee olla kunnossa. Suomen kokonaisedun kannalta olisikin tärkeää, että nyt käsiteltävänä oleva tietoyhteiskuntakaari-ehdotus tukisi alan toimintaedellytyksiä eikä heikentäisi niitä. Haluamme erityisesti kiinnittää huomiota taajuushuutokauppoihin ja markkinaehtoisiin taajuusmaksuihin, sillä toteutuessaan nyt ehdotetulla tavalla niillä on suuri vaikutus alan investointeihin, työllisyyteen ja viime kädessä loppuasiakashintoihin.

Katsomme, että jos ehdotus annetaan eduskunnalle, tulee sitä edelleen työstää ja korjata merkittävästi vähintään seuraavien alla lueteltujen asioiden osalta. Muussa tapauksessa Keskuskauppakamari katsoo, että esitysluonnoksesta tulisi luopua sen vahingollisten vaikutusten vuoksi ottaen huomioon että teleala on Suomessa erittäin kilpailtu ja kotimainen hintataso on kansainvälisestikin vertaillen alhainen.

### **Taajuushuutokaupat**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että huutokaupamenettely tulisi koskemaan myös vapautuvia eli matkaviestinoperaattoreiden jo käytössä olevia taajuuksia. Näin siitä huolimatta, ettei tällaista ehdotusta ole käsitelty lainkaan tietoyhteiskuntakaari-hankkeen aikaisemmassa valmistelussa tai tehdyissä vaikutusarvioinneissa. Keskuskauppakamari ei puolla ehdotusta ja katsoo, että matkaviestintojen käytössä olevat vapautuvat taajuudet tulee jatkossakin myöntää vastikkeetta.

Taajuushuutokauppojen vaikutusta vanhojen jo käytössä olevien taajuuksien osalta ei ole valmisteluvaiheessa arvioitu lainkaan. Niiden osalta tulisivatkin tehdä uusi vaikutusarviointi, jossa selvitetäisiin muun muassa nyt ehdotettujen huutokauppojen vaikutus alan kilpailutilanteeseen.

Ehdotettu sääntely ei ole yrityksille ennakoitavissa olevaa ja se hankaloittaa huomattavasti yritysten toimintaa ja tulevia investointeja. Lähtökohtaisesti taajuushuutokaupat eivät palvele kuluttajien etua, sillä ne ja niihin käytetyt varat ovat poissa toimialan muusta kehittämisestä.

Jos taajuushuutokauppoihin kuitenkin päädytään, tulisi huutokaupamenettelyä käyttää vain poikkeuksellisesti ja sen tulee koskea vain uusia, käyttöönotettavia taajuuksia, jotka eivät ole olleet aikaisemmin matkaviestinkäytössä. Lisäksi matkaviestin- ja televisiotoiminnan tarvitsemien taajuuksien jakotavan tulee olla kilpailuneutraali eli sama kaikille toimijoille ja yhtä arvokkaille taajuuksille.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan valtioneuvosto päättäisi huutokaupasta. Katsomme kuitenkin ottaen huomioon asian merkittävyyden, että taajuushuutokaupasta tulee päättää lain tasolla ja kussakin tapauksessa erikseen.



## **Markkinaehtoiset taajuusmaksut**

Lähtökohtaisesti markkinaehtoisia taajuusmaksuja (AIP-maksut) ei pidä ottaa käyttöön. Jos niihin kuitenkin päädytään, tulee niiden olla kohtuullisia. Tämä on tärkeää, jotta voidaan turvata alan toimintaedellytykset ja jotta suomalaisille voitaisiin jatkossakin tarjota laadukkaita tietoliikennepalveluja.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa oleva pykälä on hyvin avoimesti muotoiltu eikä sen perusteella taajuusmaksun suuruutta pysty laskemaan. Säännös ei siten täytä lainsäädännölle asetettuja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Veroluonteista maksua ei voi siirtää valtioneuvoston asetuksella päätettäväksi, vaan taajuusmaksun laskentaperuste tulee selkeästi ja tarkkarajaisesti ilmetä laista. Täytyy siis olla selvää, että markkinaehtoinen taajuusmaksu on toteutuessaan alan eri toimijoille yhdenvertainen ja tasapuolinen.

## **Viestintäviraston uudet valtuudet**

Viestintävirastolle ehdotetaan annettavan aikaisempaa laajempia määräysenantovaltuuksia, kuten esimerkiksi avoin ja rajoittamaton oikeus määrätä erilaisia, erityisesti verkkoon kohdistuvia luovutusvelvollisuuksia, muun muassa vuokrausvelvoitteen osalta. Tilaajayhteyden vuokraaminen ei kuitenkaan saa muodostua operaattorille kohtuuttomaksi ja operaattorin tulee jatkossakin saada kustannuksensa katettua vuokrauksen osalta ja kustannuksilleen kohtuullinen tuotto.

Viestintävirastolle on ehdotettu annettavaksi laajoja ja väljästi määriteltyjä valtuutuksia koskien muun muassa hintoja. Kaikkia säänneltyjä tuotteita koskeva oletusarvoinen hintakatto merkitsisi kuitenkin perusteetonta puuttumista markkinoihin, sillä hintakatto edellyttää toteennäytettyä markkinahäiriötä. Tällaiset säännökset voivat myös olla ongelmallisia perustuslain näkökulmasta, sillä lähtökohtaisesti Viestintävirastolle delegoitu määräysvalta voi koskea vain teknisluonteisia asioita ja tällaisen määräysvallan pitää olla määritelty laissa tarkkarajaisesti. Ehdotusta onkin muutettava niin, että sääntelyä ja sen aiheuttamia kustannuksia ei kasvattaisi, vaan päinvastoin vähennettäisiin. Katsomme, että Viestintäviraston oikeuksia ei ole tarpeen lisätä. Lähtökohtaisesti Viestintäviraston sääntelyn tulee olla ennakoitavissa olevaa, kustannussuuntautunutta ja investointeihin kannustavaa.

## **Viranomaisten avustamista aiheutuvat kustannukset**

Tähän asti viranomaisten ja teleyritysten välinen yhteistyö on toiminut hyvin ja viranomaisten avustamisesta aiheutuvat työkustannukset on korvattu alan yrityksille. Luonnoksessa ehdotetaan kuitenkin avustamisesta aiheutuvien käyttökustannusten siirtämistä jatkossa teleyrityksien maksettavaksi.

Katsomme, että palvelutason turvaamiseksi nykykäytäntöä tulisi jatkaa ja viranomaisen avustamisesta aiheutuvat työkustannukset tulee jatkossakin korvata teleyrityksille.



## **Määrittelyt**

### Viestinnän välittäjät

Määrittelyiden mukaan viestinnät välittäjät ovat teleyrityksiä, yhteisötilaajia ja sellaisia muita tahoja, jotka välittävät sähköistä viestintää. Perusteluiden mukaan viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa koskeva sääntely ulotettaisiin koskemaan kaikkia viestinnän välittäjiä. Ehdotuksessa on annettu täysin uusi käsite ”viestinnän välittäjät” ja olemassa olevaa lainsäädännön soveltamisalaa on siis laajennettu.

Suomessa on kehitetty viestien lähettämisen osalta hybridipalveluja, joissa lähetettävä viesti on jossain lähettämisen vaiheessa sähköisessä muodossa. Esimerkiksi lähetettävä viesti voi olla sähköisessä muodossa lähettäjältä lähtiessään, ja jossain vaiheessa se tulostetaan ja mahdollisesti suljetaan kirjekuoreen ennen jakelua. Joskus taas lähetettävä viesti on aluksi paperisessa muodossa, ja se digitoidaan ennen vastaanottajalle toimittamista. Entä taas verkkolaskutus ja siihen liittyvät eri toimijat? Esitysluonnoksessa tulisi käydä selkeästi ilmi, kuuluvatko tällaiset toiminnot sääntelyn piiriin. Ehdotusta tulisi tarkentaa, jotta olisi selvää mitkä kaikki palvelut ja toiminnot kuuluvat jatkossa lain soveltamisalaan ja mitä tarkoitetaan käytännössä viestin välittäjällä, viestintäpalvelulla ja yleisellä teletoiminnalla. Eli esimerkiksi ketkä kaikki toimijat ovat teleyrityksiä ja siis velvollisia tekemään ilmoituksen toiminnastaan Viestintävirastolle.

Esitysluonnokseen ei sisälly arviota sen taloudellisista vaikutuksista yritystoimintaan liittyen yksityisyyden suojan laajentamiseen kaikkiin viestinnän välittäjiin. Jatkovalmistelussa tulisi tehdä arviointi siitä, mitä kaikkia toimialoja ja palveluntarjoajia sähköisen viestinnän sääntely jatkossa koskee.

### Välitystieto

Määrittelyiden mukaan aiemmin käytetty termi ”tunnistamistieto” olisi jatkossa ”välitystieto”, jolla tarkoitetaan oikeushenkilöön tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota viestinnän välittäjä käsittelee viestien välittämiseksi. Perusteluissa on eri kohdissa mainittu esimerkkejä viestintätapahtumista, muun muassa käsiteltäessä viestin ja välitystietojen luottamuksellisuutta (137 §). Kuitenkin se, milloin on kyse välitystiedosta, jää epäselväksi. Haluamme herättää kysymyksen, onko ylipäänsä tarvetta muuttaa aiemmin käytetty termi ”tunnistamistieto” termiksi ”välitystieto”. Lisäksi huomautamme, että luonnoksen 140 §:n 2 momentissa käytetään edelleen termiä ”tunnistamistieto”. Jos terminologiaa muutetaan, edellyttää muutos lisää perusteluita. Erityisen olennaista olisi siis määrittellä selkeästi se, milloin kyse on välitystiedosta ja milloin ei.

### Käyttäjä ja tilaaja

Hallituksen esitysluonnoksessa on lisäksi tehty muutoksia ”käyttäjä”- ja ”tilaaja” -termien osalta. Esimerkiksi viestintäpalvelusopimuksen (ehdotuksen 108 § 7 kohta) osalta on viitattu käyttäjään, vaikka ”käyttäjä” ei ole sopimuksen osapuoli. Lisäksi pykälässä, joka



koskee tunnistamis- eli välitystietojen käsittelyä markkinointia varten (ehdotuksen 141 §), ei ole huomioitu "käyttäjä" termin uutta määrittelyä. Ehdotuksen mukaan termillä "käyttäjä" tarkoitettaisiin jatkossa myös oikeushenkilöä, jolloin säännös muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa. Tämä ei kuitenkaan liene tarkoitus. Käytetyt termit tuleekin tarkistaa ja käyttää valittuja termejä johdonmukaisesti.

### **Tunnistamis- eli välitystietojen käsittely väärinkäytöstapauksissa**

Yksittäisenä huomiona haluamme huomauttaa perusteluiden selkeyttämistarpeesta liittyen ehdotukseen välitystietojen käsittelystä väärinkäytöstapauksissa. Ehdotuksen 144 §:n mukaan viestinnän välittäjä voi käsitellä välitystietoja maksullisen palvelun käyttöä maksutta tai muiden siihen rinnastuvien käyttöä koskevien väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi.

Käytännössä vastaavaa voimassa olevaa säännöstä on jouduttu soveltamaan myös maksuttomien palvelujen väärinkäytöstilanteissa, jolloin on ollut tulkinnanvaraista voiko säännöstä soveltaa myös maksuttomiin palveluihin kohdistuviin väärinkäytöksiin. Asia tulisikin nyt selkeyttää perusteluissa siten, että säännös soveltuu myös maksuttomina tarjottuihin palveluihin.

### **Luottokorttivastuu**

Teleyrityksille on ehdotettu kokonaan uutta luottokorttiyhtiöiden kaltaista vastuuta hankinnoista, jotka laskutetaan puhelinlaskulla. Ehdotetussa säännöksessä palvelulla tarkoitetaan sellaista tilaajan laskulla laskutettavaa palvelua, jonka tarjoaa toinen teleyritys tai kolmas osapuoli teleyrityksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla. Laskutuspalvelun tarjoaminen voi kuitenkin perustua myös teleyritysten väliseen yhteenliittämissopimukseen, jolloin laskuttavalla teleyrityksellä ei ole omaa sopimussuhdetta palvelua tai hyödykettä loppuasiakkaalle tarjoavan tahon kanssa.

Taustalla lienee halu puuttua muun muassa alaikäisille markkinoitaviin palveluihin, joista peritään maksu puhelinlaskussa. Teleyritystä ei voi kuitenkaan rinnastaa luottokorttiyhtiöön, koska sillä on tällaisissa maksutapahtumissa välittäjän eikä luotonantajan rooli. Kun luottokortin voi saada luotonantajan määräämillä ehdoilla, niin teleyritys ei voi valikoida asiakkaitaan, sillä viestintäpalvelut ovat välttämättömyyspalveluita.

Lähtökohtaisesti kuluttajansuojaa koskevaa erillissäätelyä ei tule ottaa tietoyhteiskuntakaareen. Lisäksi nyt käsiteltävänä oleva ehdotus poikkeaa Suomessa vakiintuneesti noudatetusta periaatteesta, jonka mukaan maksutapahtuman välittäjä ei ole vastuussa. Ehdotettu säännös ei myöskään perustu yhteisöläinsäädäntöön eikä sille ole löydettävissä esikuvia muista relevanteista eurooppalaisista lainsäädännöistä.



Suomalaisille yrityksille ei tule säätää ankarampia velvoitteita kuin muissa EU-maissa. Keskuskauppakamari katsoo, että teleyritykselle ei tule määrätä vastuuta sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista asioista eikä tätä kautta aikaansaada sille hyvitys- tai korvausvastuuta puhelinlaskun kautta laskutettavien hankintojen osalta.

**KESKUSKAUPPAKAMARI**

Leena Linnainmaa  
Varatoimitusjohtaja