



Tietoyhteiskuntakaaren viranomaisvaikutukset

4. tammikuuta 2013

Sisällysluettelo

Executive summary.....	3
Tausta.....	3
Yleiset johtopäätökset.....	3
I Johdanto.....	5
1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet.....	5
1.2 Työn rajaus.....	5
1.3 Tutkimusmenetelmät.....	5
1.4 Raportin rakenne.....	6
2 Viranomaisten toimintaan vaikuttavat muutokset tietoyhteiskuntakaassa.....	7
2.1 Muutokset.....	7
2.2 Vaikutuspiirissä olevat viranomaiset ja muut valtionorganisaatiot.....	7
3 Luonnosteilla olevien muutosten vaikutukset viranomaisille.....	10
3.1 II Ilmoituksenvarainen toiminta ja toimiluvat.....	10
3.2 III Velvollisuuksien asettaminen teleyrityksille.....	14
3.3 IV Taajuudet, numerointi ja verkkotunnukset sekä luettelopalvelut.....	18
3.4 V Käyttäjän ja tilaajan oikeudet.....	20
3.5 VI Yksityisyydensuoja sähköisessä viestinnässä.....	22
3.6 VII Televisio, radio, tilausohjelmapalvelut ja markkinoinnin sääntely.....	24
3.7 VIII Viranomaisverkot ja viestinnän etuoikeustoiminto.....	25
3.8 IX Palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen.....	27
3.9 X Maksut ja korvaus-asiat.....	30
4 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	33
4.1 Vaikutus muille viranomaisille.....	33
4.2 Vaikutus Viestintävirastoon.....	34

Selvityksen laatija: NAG Partners Oy

Executive summary

Tausta

NAG Partners on liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta selvittänyt syksyllä 2012 tietoyhteiskuntakaaren vaikutuksia viranomaisille.

Tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on poistaa päällekkäisyydet sekä vähentää ja selkeyttää sääntelyä. Kaaren pääteemoja ovat lainsäädännön kodifioinnin lisäksi mm. toimilupajärjestelmän uudistaminen, palveluiden jatkuvuuden turvaaminen sekä kuluttajan- ja yksityisyydensuojaa koskevien säännösten tarkistaminen.

Selvityksen pääasiallisina tavoitteina on ollut arvioida lainsäädännön uudistusten vaikutuksia:

- viranomaisten keskinäisiin suhteisiin;
- viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin;
- henkilöstöön ja organisaatioon; ja
- kustannuksiin ja hallinnollisiin menettelyihin.

Selvityksessä on muodostettu kokonaiskuva valmisteilla olevien lainsäädännön uudistusten vaikutuksista eri viranomaistahojen prosesseihin, resursointiin ja sääntelyn vaikuttavuuteen. Selvityksen pääasiallisena työskentelymallina olivat viranomaisten haastattelut. Taustamateriaalina on käytetty tietoyhteiskuntakaaren heinäkuussa 2012 luonnosteltuja säännöksiä sekä heinäkuun jälkeen tehtyjä luonnosteluvaiheessa olevia säännöksiä. Nämä säännökset eivät välttämättä ole lopullisen hallituksen esityksen sisältämiä säännöksiä.

Raportissa esitetyt vaikutus- ja muut arvioinnit perustuvat pääasiassa tehtyihin haastatteluihin. Viestintäviraston henkilöresurssien muutoksien arviot on esitetty perustuen haastattelujen pohjalta konsulttien arvioimiin tarkoituksenmukaisiin resurssimääriin, jotka nähdään tarpeelliseksi lain hengen mukaisen vaikuttavuuden toteuttamiseksi. Tämä on nähty tarpeelliseksi, jotta uudistukset eivät jäisi lakiteknisiksi lisäyksiksi ja käytännön vaikutuksiltaan erittäin pieniksi.

Yleiset johtopäätökset

Lainsäädäntöhanke oli tarkasteluvaiheessa vielä keskeneräinen ja esitettyihin lakimuutoksiin odotetaan vielä selkeytystä ja tarkkarajaisuutta. Viranomaiskeskustelujen pohjalta vaikuttaisi kuitenkin siltä, että tietoyhteiskuntakaari-luonnoksen kokonaisuus lisää viranomaisten toimintamahdollisuuksia ja toiminnan vaikuttavuutta. Toisaalta uudet tehtävät ja toimintamahdollisuudet vaativat myös lisäresursseja, joiden varmistaminen on tärkeää, jotta lakimuutosten vaikuttavuus toteutuu täysimääräisenä.

Viranomaisnäkökulmasta tietoyhteiskuntakaariluonnoksessa esitetyt muutokset vaikuttavat erityisesti Viestintäviraston toimintaan. Useita tehtäviä esitetään siirrettäväksi ministeriöltä tai muilta viranomaisilta Viestintäviraston alaisuuteen, minkä lisäksi tietoyhteiskuntakaariluonnos sisältää uusia tehtäviä Viestintävirastolle. Näin ollen suurin osa esitetyistä uudistuksista seuraavista vaikutuksista viranomaisten henkilöstöön ja organisaatioihin kohdistuu Viestintävirastolle. Muille viranomaistahoille vaikutukset rajoittuvat lähinnä prosessimuutoksiin, jotka usein mahdollistavat resurssien vapauttamisen muihin tehtäviin.

Haastatellut viranomaiset näkevät tietoyhteiskuntakaari-luonnoksen ehdotukset pääasiassa suotavana kehityksenä, jolla on positiivinen vaikutus toiminnan vaikuttavuuteen. On huomattava, että luonnosvaiheessa ei kaikilta osin ollut käytettävissä hallituksen esitykseen olennaisesti liittyviä yksityiskohtaisia perusteluja

säännösten tulkinnan avuksi. Tästä johtuen ei tarkkan kuvan luominen esimerkiksi määrittelyiden, kriteerien, määräyksenantovaltuuksien ja keskinäisen työnjaon osalta ollut mahdollista, vaan arviot ovat suuntaa antavia.

Käytyjen haastattelujen pohjalta NAG Partners arvioi että kokonaisuutena lakiuudistuksista seuraa Viestintävirastolle lyhyellä aikavälillä noin 20 henkilötyövuoden työmäärälisäys ja pitkällä aikavälillä noin 10 henkilötyövuoden työmäärälisäys. Resurssitarpeeseen vaikuttaa ratkaisevasti mikä on tavoiteltu vaikuttavuuden taso uudelle sääntelylle sekä millä aikataululla uutta sääntelyä otetaan käyttöön. Useissa uudistuksissa pääasiallinen kuormittavuus syntyy aloitusvaiheessa uuden prosessin rakentamisesta ja toiminnan määrittelystä. Näin ollen uusien työntekijäresurssien määrää voidaan vähentää jaksottamalla uudistusten toteuttamisaikatauluja.

I Johdanto

I.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Suomen hallituksen kesäkuussa 2011 laatima hallitusohjelma sisältää kirjauksen tietoyhteiskuntakaaresta, johon kootaan keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat säännökset. Tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää ja ajanmukaistaa sääntelyä.

Lainsäädännön kodifioinnin lisäksi tietoyhteiskuntakaareissa esitetään myös tietyin osin muutoksia nykyiseen sääntelyyn nähden. Liikenne- ja viestintäministeriö valitsi NAG Partnersin toteuttamaan arvioinnin luonnosteltujen lakimuutosten vaikutuksista viranomaisten toimintaan. On syytä huomioida, että tässä selvityksessä käsitellyt lakimuutokset ovat vielä luonnosvaiheessa ja valmistelutyö oli selvityksen aikana vielä kesken monien pykälien osalta. On siis odotettavissa, että osa tässä käsitellyistä muutoksista tulee vielä päivittymään ennen kuin ne viedään eduskunnan päätettäväksi. Selvityksen ensisijainen tarkoitus on tukea liikenne- ja viestintäministeriötä tietoyhteiskuntakaaren (LVM059:00/2011) valmistelutyössä.

Tässä raportissa on esitetty toteutetun selvityksen keskeisimmät tulokset. Selvityksen pääasiallisina tavoitteina on arvioida vaikutukset:

- viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin;
- viranomaisten keskinäisiin suhteisiin;
- henkilöstöön ja organisaatioon; ja
- kustannuksiin ja hallinnollisiin menettelyihin.

Selvityksessä arvioidaan vaikutuksia erityisesti Viestintäviraston toimintaan, mihin valtaosa muutosten vaikutuksista kohdistuu. Muita tunnistettuja vaikutusten piirissä olevia viranomaisia ovat liikenne- ja viestintäministeriö, Puolustusvoimat, Kilpailuvirasto, Kuluttajavirasto, pelastusviranomaiset, poliisi- ja tulliviranomaiset, oikeuslaitos, tietosuojavaltuutettu ja Energiamarkkinavirasto.

I.2 Työn rajaus

Tässä selvityksessä arvioidaan yksinomaan tietoyhteiskuntakaareen esitettyjä lakimuutoksia ja niiden vaikutuksia viranomaisille. Selvityksessä arvioidaan esitettyjen lakimuutosten vaikutukset viranomaisten nykyorganisaatioiden kannalta. Koska tarkasteltavan lainsäädännön valvonta ja muut tehtävät keskittyvät pääasiassa Viestintävirastolle, on selvityksessä keskitytty arvioimaan erityisesti Viestintävirastolle kohdistuvia vaikutuksia, mutta muut viranomaiset on otettu huomioon niiltä osin kun muutosesityksien osalta on tunnistettu vaikutuksia muille viranomaisille joko liikenne- ja viestintäministeriön tai Viestintäviraston puolesta.

I.3 Tutkimusmenetelmät

Tässä selvityksessä toteutettu vaikutusarvio perustuu pääasiassa viranomaisten haastatteluihin sekä näiden arvioiden analysointiin. Selvityksessä haastateltiin laajasti Viestintäviraston eri osa-alueista vastaavia henkilöitä sekä Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja poliisin edustajia. Lisäksi selvityksessä haastateltiin lakien valmistelijat liikenne- ja viestintäministeriöstä. Taulukossa 2 on listattuna selvitystä varten haastatellut henkilöt.

Taulukko 1. Haastatellut organisaatiot ja henkilöt.

Liikenne- ja viestintäministeriö	Sanna Helopuro, viestintäneuvos Timo Kievari, neuvotteleva virkamies Katja Lingonheimo, neuvotteleva virkamies Pekka Pöyhönen, korkeakouluharjoittelija Kreetta Simola, neuvotteleva virkamies Maaret Suomi, lainsäädäntöneuvos Kati Ström-Lepola, suunnittelija
Viestintävirasto	Hanna Heiskanen, lakimies Sanna Hughes, lakimies Juhani Juselius, yksikön päällikkö Johanna Juusela, johtaja Kirsi Karlamaa, johtaja Ari Karppinen, viestintäverkkoasiantuntija Anu Kettunen, lakimies Eeva Lantto, lakimies Marja Lehtimäki, yksikön päällikkö Timo Lehtimäki, johtaja Saara Punkka, lakimies Merja Saari, apulaisjohtaja Jarkko Saarimäki, kehityspäällikkö Asta Sihvonen-Punkka, pääjohtaja Pertti Suortti, neuvotteleva lakimies Tuula Vainionkulma-Paananen, palvelupäällikkö
Kuluttajavirasto	Miina Ojajärvi, lakimies Riikka Rosendahl, lakimies
Kilpailuvirasto	Henrikki Oravainen, tutkimuspäällikkö
Keskusrikospoliisi	Ilmari Viro, rikoskomisario

1.4 Raportin rakenne

Raportin ensimmäinen luku sisältää johdannon ja raportin kuvauksen. Toisessa luvussa esitellään kokonaiskuva suunnitelluista lainsäädännön muutoksista sekä viranomaisista, joita muutokset koskettavat. Kolmannessa osassa arvioidaan yksittäisten uudistusten vaikutuksia eri viranomaisille, sisältäen vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, henkilöstöön ja organisaatioon sekä kustannuksiin ja hallinnollisiin menettelyihin. Luvussa neljä on selvityksen yhteenveto ja johtopäätökset vaikutuksista Viestintävirastolle ja muille viranomaisille.

2 Viranomaisten toimintaan vaikuttavat muutokset tietoyhteiskunta-kaareissa

2.1 Muutokset

Tietoyhteiskuntakaaren luonnokseen on koottu keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat säännökset. Nykyisellään sähköistä viestintää koskevaa lainsäädäntöä on yli 450 pykälää noin kymmenessä laissa. Tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena onkin poistaa päällekkäisyydet sekä vähentää ja selkeyttää sääntelyä. Tietoyhteiskuntakaaren pääteemoja ovat lainsäädännön kodifioinnin lisäksi mm. toimilupajärjestelmän uudistaminen, palveluiden jatkuvuuden turvaaminen sekä kuluttajan- ja yksityisyyden suojaa koskevien säännösten tarkistaminen.

Valtaosa esitetyistä muutoksista perustuu EU-direktiivien edellyttämään lainsäädäntöön sekä kotimaisten erityiskysymysten ratkaisuun, kuten toimintavarmuuden varmistamiseen. Yhteenvedo valmisteltavina olevista muutoksista on koottu yhdessä LVM:n vastaavien virkamiesten kanssa. Luonnosteilla olevat lakimuutokset, joiden on arvioitu vaikuttavan viranomaisten toimintaan, on esitetty kuvassa 2. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että tietoyhteiskuntakaari oli selvityksen aikana vielä valmisteluvaiheessa ja osa esitetyistä muutoksista tulee todennäköisesti vielä muuttumaan ennen kuin ne viedään eduskunnan päätettäväksi.

<p>II Ilmoituksenvarainen toiminta ja toimitukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Huutokaupparamalli uusiin taajuuksiin AIP-maksu uusittaviin matkaviestinverkon taajuuksiin AIP-maksu tv-taajuuksiin VoD-toiminnasta ilmoituksenvaraista Ohjelmistolupien hallinnon siirto Viestintävirastolle Kanavanippusidonnaisuuden poisto 	<p>V Käyttäjän ja tilaajan oikeudet</p> <ul style="list-style-type: none"> Luonnonilmiövahinkorajaus ja vikatilanteiden korjaus <48h/kk Palvelusopimusten yhteisvastuu Laskuerittely Käyttäjän ja palveluntarjoajan väliset sopimusehdot Käyttäjän oikeus valita internet-palveluntarjoaja Puhelinluettelo- ja numeropalvelut yleispalveluksi 	<p>VIII Viranomaisverkot ja viestinnän etuoikeustoiminto</p> <ul style="list-style-type: none"> Etuoikeustoiminnon tekninen toteuttaminen
<p>III Velvollisuuksien asettaminen teleyrityksille</p> <ul style="list-style-type: none"> Hinnoittelun valvontakeinojen laajentaminen: retail minus, tehokas toimija, muut vastaavat Sääntelemättömät ja säädellyt tuotteet ja palvelut eriytetään 	<p>VI Yksityisyydensuoja sähköisessä viestinnässä</p> <ul style="list-style-type: none"> Yksityisyydensuojan laajentaminen kaikille viestinvälittäjille Tallennusvelvollisuuden rajaaminen "Lex Nokia" poistuminen 	<p>IX Palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> Teleyhtiöiden suunnitelma järjestelmän kriittisistä osista Teleyhtiöiden kriittiset toiminnot palautettavissa Suomeen Varautumissuunnitelman toimittaminen ViViin Häiriötyöryhmä
<p>IV Verkkotunnushallinto</p> <ul style="list-style-type: none"> ViVi tekninen toimija, joka valvoo palveluntarjoajia ViVi luopuu vähittäismyynnistä Verkkotunnusten hakijoiksi kaikki oikeus- ja luonnolliset henkilöt 	<p>VII Televisio, radio, tilausohjelmalvelut ja markkinoinnin sääntely</p> <ul style="list-style-type: none"> Kaupallisen toiminnan kieltä lyhytaikaisilta radiotoimiluvilta 	<p>X Maksut ja korvaus-asiat</p> <ul style="list-style-type: none"> Tietoyhteiskuntamaksu prosenttimääräiseksi Toimitilvan hakemusmaksujen korotus Valvontamaksun maksuvelvollisuuden alkamisaika Viranomaispyynnöstä tietojen luovuttamisen korvattavuus

Kuva 1. Tietoyhteiskuntakaari-luonnoksen muutokset, joilla arvioidaan olevan viranomaisvaikutuksia.

2.2 Vaikutuspiirissä olevat viranomaiset ja muut valtionorganisaatiot

2.2.1 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö on osa valtionhallintoa ja koostuu liikennepolitiikan osastosta, Viestintäpolitiikan osastosta ja Yleisestä osastosta. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa muun muassa infrastruktuuriin eli viestintäverkkoihin liittyvästä lainsäädännöstä, tietosuoja- ja tietoturvakysymyksistä,

viestintäpalveluiden saatavuuden edistämisestä, taajuuspolitiikasta sekä radio- ja televisiotoiminnan lainsäädännöstä.

2.2.2 Viestintävirasto

Viestintävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva viranomaislainen. Viestintäviraston tehtävänä on ylläpitää kokonaiskuvaa kansallisten sähköisten viestintäverkkojen toimivuudesta ja tietoturvan tasosta, sekä valvoa postin yleispalvelun toimivuutta. Viestintävirasto pyrkii myös huolehtimaan viestintäverkkojen ja -palveluiden yhteentoimivuudesta teknologian kehittyessä. Kansallisesti ja kansainvälisesti keskeinen tehtävä on radiotaajuuksien hallinnointi, jolla pyritään takaamaan taajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö. Virasto kerää myös erinäisiä veroluonteisia ja muita maksuja, myöntää toimilupia, sekä valvoo tv- ja radio-ohjelmien sisältöä ja mainontaa.

Viestintäviraston nykyinen organisaatio koostuu sisäisten toimintojen lisäksi neljästä tulosalueesta: viestintämarkkinat ja -palvelut, verkot ja turvallisuus, radiotaajuudet sekä tv-maksut. Näistä tv-maksut-osasto lakkautetaan maksujen poistuessa vuoden 2013 alusta Yle-veron myötä. Viestintäviraston henkilöstömäärä oli 2011 245 henkilötyövuotta, toiminnan kokonaiskulujen ollessa noin 33,9 miljoonaa euroa. Viestintävirasto rahoittaa toimintansa keräämillään maksullisen toiminnan maksuilla (28,2 milj. euroa 2011) sekä veroluonteisilla maksuilla (5,7 milj. euroa 2011). Viestintäviraston tulot syntyvät pääosin taajuusmaksuista, tv- ja radiorahaston korvauksista sekä verkkotunnus- ja viestintämarkkinamaksuista.

Viestintävirastossa on käynnissä organisaatiouudistus, jonka myötä tv-maksut-toiminto lakkautetaan ja muiden toimintojen osalta tehtäviä järjestellään uudelleen. Uusi organisaatorakenne otetaan käyttöön vuoden 2013 alusta.

2.2.3 Kuluttajavirasto

Kuluttajavirasto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen virasto, jonka tehtävänä on edistää kuluttajamarkkinoiden toimivuutta. Kuluttajavirasto valvoo useita kuluttajan suojaksi säädettyjä lakeja. Viraston toimikenttä kattaakin käytännössä kaikki kuluttajaliiketoiminnan osa-alueet tuotteiden tai palveluiden tuottamisesta niiden myyntiin ja markkinointiin, sekä laskutukseen ja virheiden korjaukseen. Kuluttajasopimusten sopimusehdot sekä virhetilanteiden käsittely ovat keskeisiä tietoyhteiskuntakaareen liittyviä Kuluttajaviraston toimialaan kuuluvia osa-alueita. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii lisäksi kuluttajasihterinä.

Kuluttajaviraston organisaatio koostuu hallinnon lisäksi kolmesta vastuualueesta: Kuluttajansuoja 1, Kuluttajansuoja 2 ja Verkostot. Kuluttajaviraston toiminnan kulut vuonna 2011 olivat yhteensä 5,7 milj. euroa. Virasto työllisti vuoden 2011 lopussa yhteensä hieman yli 71 henkilötyövuotta.

Kuluttajavirasto yhdistyy vuoden 2013 alusta Kilpailuviraston kanssa.

2.2.4 Kilpailuvirasto

Kilpailuvirasto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen virasto, jonka tehtävänä on turvata taloudellinen kilpailu Suomessa. Kilpailuvirasto voi puuttua kilpailunrajoituksiin tekemällä selvityksiä joko omasta aloitteesta tai toimenpidepyynnön perusteella. Yritysten on lisäksi ilmoitettava tietyn kokoiset yrityskaupat tai fuusiot Kilpailuvirastolle, jonka tulee selvittää, ettei kaupan hyväksyminen johda merkittävään kilpailun rajoittumiseen toimialalla.

Kilpailuviraston organisaatio koostuu sisäisten toimintojen lisäksi kilpailunvalvonnan ja kilpailunedistämisen vastuualueista. Ensimmäinen mainittu jakaantuu kolmeen osastoon: Toimialat 1, Toimialat 2 ja Kartelliryhmä, joista Toimialat 2 vastaa sähköisen viestinnän markkinasta. Toimialat 2 -osasto tekee Viestintäviraston kanssa

yhteistyötä muun muassa HMV-markkinamääritysten kohdalla. Kilpailuviraston kokonaiskustannukset vuodelta 2011 olivat 5,4 milj. euroa. Kilpailuvirasto työllisti vuoden 2011 lopussa 67,4 henkilötyövuotta.

Kilpailuvirasto yhdistyy vuoden 2013 alusta Kuluttajaviraston kanssa.

2.2.5 Muut

Muita tietoyhteiskuntakaaren luonnosteilla olevien muutosten vaikutuspiiriin tunnistettuja viranomaisia ovat Puolustusvoimat (PV), poliisi, oikeuslaitos, alueelliset pelastuslaitokset, sisäasiainministeriö (SM), tietosuojavaltuutettu ja Energiamarkkinavirasto (EMV). Selvitystä varten on haastateltu Puolustusvoimia ja poliisia, muilta osin arviot perustuvat LVM:n lainvalmistelijoiden kanssa käytyihin keskusteluihin sekä NAG Partnersin arvioon.

3 Luonnosteilla olevien muutosten vaikutukset viranomaisille

3.1 II Ilmoituksenvarainen toiminta ja toimiluvat

Tietoyhteiskuntakaari-luonnoksen toinen osa käsittelee ilmoituksenvaraista toimintaa sekä toimilupia (verkko-, radio- ja ohjelmistotoimiluvat) ja pitää sisällään runsaasti muutosesityksiä. Toimilupasääntelyn muutoksiin sisältyvät erityisesti uudet taajuushallintomallit: radiotaajuuksille sovellettavat AIP-maksut sekä huutokaupamalli. Huutokaupamallia esitetään käytettäväksi jatkossa uusien matkaviestintaajuuksien jaossa ns. kauneuskilpailun sijaan. Huutokaupamallilla halutaan taata taajuuksien päätyminen taajuuden tehokkaimmalle hyödyntäjälle. Vastaavasta syystä uusittaviin matkaviestin- ja televisiotoiminnan taajuuksiin esitetään ns. AIP-maksua. AIP (Administrative Incentive Pricing) on hallinnollisen taajuusmaksun ylittävään kannustemaksuun perustuva taajuushallintomalli. AIP-maksu heijastaa taajuuden markkina-arvoa, minkä on tarkoitus edistää taajuuden tehokasta käyttöä. AIP-maksu voidaan määrittää esimerkiksi erilaisilla laskentamalleilla tai vertailuarvoilla.

Muut osa-alueen esitetyt muutokset käsittelevät ilmoituksenvaraisuutta sekä ohjelmistotoimilupiin liittyvää sääntelyä. Jatkossa myös Video on Demand -toiminnasta (VoD) esitetään tehtävän ilmoituksenvaraista toimintaa. Lisäksi ohjelmistolupien hallinto esitetään siirrettäväksi LVM:stä Viestintävirastoon ja ohjelmistolupien kanavanippusidonnaisuus esitetään poistettavaksi.

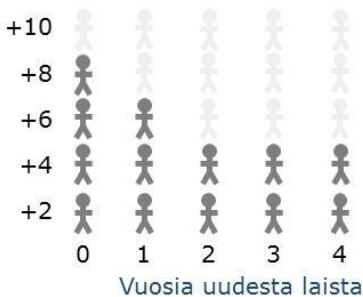
Toimilupien hallinnoinnin ja myöntämismallien lisäksi itse toimilupaehdoilla on iso vaikutus Viestintäviraston toimintaan. Viraston resurssoinnin näkökulmasta ratkaisevaa ei ole kuinka kevyitä tai raskaita vaatimuksia yrityksille asetetaan, vaan olennaista on valvonnan toteutettavuus ja tulkinnanvaraisuuden minimointi. Tämän vuoksi kvantitatiiviset toimilupaehdot, kuten prosenttia väestöstä, minuuttia ohjelmistosta tai euroa liikevaihdosta, ovat yksinkertaisia valvoa ja siten hallinnollisesti kevyitä. Sen sijaan laadulliset ehdot ovat paitsi työläämpiä valvoa, myös tulkinnanvaraisuuden vuoksi riitaherkkiä. Toimilupaehtojen tulisi olla myös valvottavissa kohtuullisella työmäärällä ja toisaalta viranomaisella tulisi olla käytössään työkaluja puutteisiin tai laiminlyönteihin puuttumiseen.

Muutokset	Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Muut
Huutokaupamalli uusiin taajuuksiin	●	●		◐	PV ○
AIP-maksu uusittaviin matkaviestinverkon taajuusalueisiin	●	◐			PV ○
AIP-maksu tv-taajuuksiin	●	◐			
VoD-toiminnasta ilmoituksenvaraista	◐				
Ohjelmistolupien hallinnon siirto Viestintävirastolle	●	●			
Kanavanippusidonnaisuuden poisto	◐	◐			

○ Koskee välillisesti ◐ Pieni vaikutus ● Suuri vaikutus

Kuva 2. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.

Vaikutus henkilötyövuosiin



Investointitarve



Vaikuttavuus

+

Viestintävirastolle siirtyy tehtäviä muilta tahoilta, merkittävää vaikuttavuuden parantumista ei ole nähtävissä suoraan siirtymien kautta

Kuva 3. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.1.1 Huutokaupamalli uusiin taajuuksiin

Huutokaupamenettely uusien matkaviestintaajuuksien jakomenetelmänä pyrkii takaamaan markkinaehtoisien ratkaisun taajuuksien allokointiin eri toimijoiden kesken. Taajuuksien jakaminen huutokaupalla tuo osan taajuuksien kaupallisesta arvosta valtiolle eikä luovuta ylijäämää yksinomaan operaattoreille kuten ns. kauneuskilpailujen tapauksessa. Tietoyhteiskuntakaareissa ehdotetaan siirtymistä kauneuskilpailumallista huutokaupaperusteiseen taajuuksien jakoon niin sanottujen uusien taajuusalueiden osalta.

Vaikutukset Viestintävirastolle

Taajuushuutokauppa on aina kertaluonteinen tapahtuma ja siten sen hallinnolliset vaatimukset ovat myös kertaluonteisia. Tietoyhteiskuntakaaren myötä taajuushuutokaupan järjestäisi Viestintävirasto, jolla on jo kokemusta vuoden 2009 taajuushuutokaupasta. Huutokaupamalli on Viestintävirastolle hallinnollisesti suhteellisen raskas malli verrattuna kauneuskilpailuihin, joissa viraston tehtävänä on ollut lähinnä tehdä

teknisiä selvityksiä allokoitavasta taajuusalueesta. Vastaavasti huutokaupamalli olisi liikenne- ja viestintäministeriölle kevyempi kuin hallinnollinen malli. Huutokaupamallissa Viestintäviraston hoidettavana olisi lisäksi myös huutokaupamallin määrittäminen toimilupaehtojen mukaisesti sekä huutokauppaohjelman hankinta. Viestintävirastolla on esimerkiksi vuoden 2013 tammikuun 800 MHz taajuushuutokaupan järjestämistä varten 10 hengen projektitiimi, jonka työ sisältää niin huutokaupan suunnittelun, ohjelmistovalinnat, teknisen toteuttamisen, tiedottamisen, taajuusaluealokaation ja rahoitusasiat. Viestintävirasto arvioi huutokaupan henkilöstöressurssitarpeen olevan vähintään yksi henkilötyövuosi niinä vuosina kuin huutokaupattavia taajuuksia allokoidaan matkaviestintötoimintaan.

Viranomaisen toiminta on huutokaupassa avoimempaa ja läpinäkyvämpää kuin kauneuskilpailussa. Viestintäviraston arvion mukaan huutokaupamalli kaikkineen aiheuttaa virastolle moninkertaisen työmäärän kauneuskilpailuun nähden. Henkilöstövaikutusten lisäksi huutokaupaa varten hankitaan erillinen huutokauppaohjelmiston lisenssi, jonka hinnat ovat liikkuneet 100 ja 200 tuhannen euron välillä. Ohjelmistolisenssin hintaan vaikuttavat Viestintäviraston mukaan erityisesti asetettavat toimilupaehdot sekä kuinka monta taajuusaluetta huutokaupataan samassa huutokaupassa. Ohjelmistolisenssin hinta kuitenkin kerätään huutokaupaan osallistuvilta ennen huutokaupan alkamista ilmoittautumismaksun muodossa.

3.1.2 AIP-maksu matkaviestintaajuuksiin ja televisiotaajuuksiin

AIP-maksulla, eli taajuuden markkina-arvoa heijastavalla taajuusmaksulla, pyritään takaamaan taajuuksien pysyminen tehokkaimmassa käytössä tai edistämään sen siirtymistä tehokkaimpaan käyttöön asettamalla taajuuden käyttäjälle vuosittainen taajuuden markkina-arvoa heijastava taajuusmaksu. Tämän lisäksi AIP-maksulla on kuitenkin selkeä fiskaalinen rooli.

Vaikutukset Viestintävirastolle

AIP-maksun käyttöönotto olisi uusi prosessi Viestintävirastolle. Täten AIP:n myötä tulisi ratkaista huolellisesti Viestintäviraston määräyksenantovaltuus, viraston mahdolliset lisäresurssitarpeet sekä maksun perimistä varten tarvittavat tietojärjestelmäpäivitykset.

Esitetystä mallissa ehdotetaan hallinnollisesta taajuusmaksusta erillistä taajuuksien markkina-arvoon perustuvaa maksua. Hallinnollisen taajuusmaksun eriyttäminen AIP-maksusta on perusteltua Viestintäviraston näkökulmasta, sillä näin kustannusvastaavuus hallinnollisen maksun osalta on tarkistettavissa myös jatkossa ja uusi käytäntö olisi luontevaa jatkoa nykyiselle käytännölle. AIP-mallin käyttöönottoa arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että myös nykyinen hallinnollinen taajuusmaksu sisältää elementtejä, jotka määräytyvät osittain markkinaehtoisesti. Mallin eroavaisuus nykyiseen verrattuna olisi se, että AIP-lisämaksu nykyisen hallinnollisen maksun rinnalla vaatii maksujen määrittelyyn ja hallinointiin Viestintäviraston näkemyksen mukaan ylimääräisiä resursseja Viestintävirastolta. AIP-maksun määrittely vaatii markkinahinta-arvioiden tekemiseen uusia resursseja ja osaamista, jollaista Viestintävirastolla ei taajuusmaksujen hallintopuolella ole perinteisesti ollut. AIP-erillismaksun perimiseen tulisi Viestintäviraston näkemyksen mukaan myös rakentaa hallinnollisesta taajuusmaksusta erilliset prosessit ja tietojärjestelmät nykyisen taajuusmaksujärjestelmän rinnalle.

Suurin epävarmuus Viestintäviraston näkökulmasta AIP-maksuun liittyen on markkinahinnan määrittäminen. Tämä vaatii henkilöstöltä erityisosaamista. Lisäksi kansainväliset AIP-verrokkit ja menettelyt eivät välttämättä ole kovin hyvin sovellettavissa Suomen markkinoilla.

Taajuusalueet siirtyvät AIP-malliin sitä mukaan kun taajuusluvut eräänntyvät. Aina taajuusalueen siirtyessä AIP-malliin taajuusalueen hinnoittelu ja siirtoprosessi työllistävät Viestintävirastoa. Viestintäviraston tulisikin tässä yhteydessä ratkaista miten taajuusalueelle määritetään hinta – päivitetäänkö aiempaa AIP-maksua, asetetaanko taajuuksille eri AIP-maksut, ovatko maksut taajuuskorikohtaisia, jne. – sekä tehtävä tarvittavat

järjestelmäuudistukset. Tämä edellyttäisi Viestintävirastolta todennäköisesti sekä sisäisiä henkilöresursseja sekä mahdollisia ulkopuolisten asiantuntijoiden selvityksiä. Viestintäviraston Iso-Britannian Ofcomilta saaman arvion mukaan tarve AIP-mallin markkina-arvonmäärittysten osalta voisi olla jopa 3-5 henkilötyövuotta lisää, mutta arviointi on hyvin vaikeaa ilman tarkempaa määrittelyä markkina-arvon arvioimismenettelystä ja markkina-arvoon vaikuttavista laskentakomponenteista. NAG Partnersin arvion mukaan AIP-mallin määrittely on suuri kertaluonteinen työ, mutta jatkossa arvonmäärittysperusteiden selkeydyttyä AIP-mallin markkina-arvonmäärittysten työmäärän tulisi vakiintua muutaman henkilön ei-täyspäiväiseksi työksi.

3.1.3 VoD-toiminnasta ilmoituksenvaraista

VoD-toiminnan ilmoituksenvaraisuuden selkein vaikutus Viestintäviraston toimintaan on toimijarekisterin perustaminen. Tältä osin saattaa olla mahdollista hyödyntää joiltain osin olemassa olevaa teletoimintarekisteriä, johon kaavaillaan uudistusta, mutta riippuen VoD ilmoituksenvaraisuuden toteuttamisaikataulusta sekä tietosisällöistä voi olla tarpeen investoida kokonaan erilliseen järjestelmään.

Keskeisin haaste Viestintävirastolle VoD-toiminnan ilmoituksenvaraisuuden osalta on valvottavien yritysten joukon määrittäminen. Teletoiminnan kohdalla rekisteri perustuu omaan ilmoitukseen ja todennäköisesti samaa mallia hyödynnettäisiin VoD-toiminnan osalta. Mikäli Viestintäviraston tulisi kuitenkin valvoa myös rekisteriin ilmoittautumista, tulisi pykälässä olla määrittely VoD-toiminnasta ja siten ilmoituksenvaraisuuden kriteerien täyttymisestä. Uudistus ei kuitenkaan kommenttien perusteella muuttaisi juuri nykyprosesseja tai -resurssointia, ja virastossa pidettäinkin vaikeana arvioida helpottaako vai vaikeuttaako ehdotettu uudistus toimintaa.

3.1.4 Ohjelmistolupien hallinnon siirto Viestintävirastolle

Ohjelmistotoimilupien siirron vaikutusten osalta Viestintävirasto koki arvioinnin erittäin haastavaksi tietoyhteiskuntakaaren valmistelun tässä vaiheessa. Viestintävirastolla ei ole luonnoksen pohjalta kovin selkeää kuvaa kaavaillusta prosessista, työnjaosta tai Viestintävirastolle tulevien ohjelmistotoimilupahakemusten tai näiden taustaselvitysten määrästä. Virastolla ei myöskään ole vastaavaa prosessia entuudestaan, vaan toiminnon osalta joudutaan aloittamaan lähes tyhjästä niin osaamisen kuin työnjaonkin osalta. Liikenne- ja viestintäministeriön oman arvion mukana toimiluvat työllistävät tällä hetkellä yhteensä noin yhden henkilötyövuoden. Tämä resurssi siis vapautuu ministeriössä muuhun työhön, kun vastaava työmäärä siirtyy Viestintävirastolle.

Isoin haaste ohjelmistotoimilupien siirron osalta olisi Viestintäviraston näkökulmasta valtioneuvoston, LVM:n ja viraston keskinäisen työnjaon määrittäminen. Koska merkittävät tai niukat toimiluvat on tarkoitus jatkossakin myöntää valtioneuvoston toimesta, olisi tärkeää määrittää tarkasti millä kriteereillä toimilupakäsittely tehdään valtioneuvostossa, kuka päätöksen Viestintäviraston ja valtioneuvoston välillä tekee, ja kenellä on valmisteluvastuu valtioneuvostoon menevistä toimiluvista.

Työnjaon ja Viestintäviraston tehtävien määrittelyn keskeneräisyydestä johtuen viraston resurssitarpeen määrittäminen on haastavaa. Toimilupien myöntäminen on myös luonteeltaan hyvin syklistä ja työtehtävien määrä vaihtelee hyvin paljon toimilupakausien päättymisen ja alkamisen myötä. Esimerkiksi toimilupakausien yhtäaikainen päättymisen ja uusinta vuonna 2016 aiheuttaa paljon työtä. Mikäli vastuu näistä toimilupahakemuksista olisi Viestintävirastolle, näiden hakemusten käsittely, valmistelu ja päätösten tekeminen vaatisi erittäin paljon työtä. Viestintävirasto uskoo kuitenkin näiden toimilupien olevan niin merkittäviä että päätöksenteko näiden osalta säilyy valtioneuvostossa. Toimilupien siirto joka tapauksessa lisää aluksi Viestintäviraston työtaakkaa usealla saralla.

Ohjelmistolupien hakumenettelyn siirto Viestintävirastoon keventäessään ja nopeuttaessaan myös hakuprosessia todennäköisesti kasvattaisi kanavien kysyntää ja sitä kautta Viestintäviraston työmäärää. Lisäksi lupaprosessin siirtäminen Viestintävirastoon keventänee myös valitusmenettelyä nykyisestä. Valtioneuvoston päätöksiä valitukset menevät korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta viraston päätöksiä osalta valitusprosessi etenee hallinto-oikeuden kautta. Näin ollen Viestintävirasto arvioi ohjelmistolupien hallinnon vaativan myös pidemmällä aikavälillä muutamia henkilötyövuosia Viestintävirastolta.

3.1.5 Kanavanippusidonnaisuuden poisto

Kanavanippusidonnaisuuden poistolla ei nähdä suuria vaikutuksia Viestintäviraston toimintaan, koska viraston rooli liittyy pitkälti toimiluvan myöntöön eikä luvan saamisen jälkeen tarvittaisi viraston puuttumista ohjelmistotoimijoiden kanavapaikkavalintoihin. Toisaalta virastosta todetaan että jonkinlainen ratkaisu tarvitaan siihen miten toimilupaehdoissa määrätään vapaasti vastaanotettavien kanavien pysyminen niille määrätyleille kanavapaikoille, erityisesti vuoden 2020 jälkeen kun muut kanavat siirtyvät T2-standardiin.

Huutokauppa on Viestintävirastolle jonkin verran kauneuskilpailua työllistävämpi taajuuksien jakomalli, mutta vaikutukset rajautuvat huutokauppojen järjestämisen ajalle, eivätkä siten synnytä pitkäaikaisia muutoksia toiminnalle. Ohjelmistotoimilupien siirto lisää viraston työtehtäviä ja varsinkin toiminnan aloittamisen yhteydessä edellyttää selkeitä lisäresurssipanostuksia. Suurimpana pitkäaikavälin haasteena nähdään AIP-maksun määrittely, sillä Viestintävirastolla ei ole olemassa olevaa osaamista tähän.

3.2 III Velvollisuuksien asettaminen teleyrityksille

Tietoyhteiskuntakaaren kolmannessa osassa käsitellään teleyrityksille asetettavia velvollisuuksia, erityisesti huomattavaa markkinavoimaa (HMV) käyttäville toimijoille. Osa-alueeseen on esitetty kahta olennaista muutosta, joilla tavoitellaan nykyisen HMV-sääntelyn vaikuttavuuden parantamista. Ensimmäinen laajentaa HMV-hinnoittelun valvontakeinoja kustannussuuntautuneen hinnan lisäksi tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvaan hinnoittelun valvontamalliin tai muuhun näihin verrattavissa olevaan hinnoittelumalliin. Kustannussuuntautuneen hinnoittelun lisäksi olisi jatkossa mahdollista soveltaa vähittäishinnasta tehtävään vähennykseen perustuvaa hinnoittelumallia (retail minus -hinnoittelu). Lisäksi Viestintävirastolla olisi hinnoittelun valvonnan yhteydessä mahdollisuus määrätä säänneltävälle tukku tuotteelle enimmäishinta korkeintaan kolmeksi vuodeksi. Hintavalvontaa koskevalla muutoksella on vaikutusta ennen kaikkea Viestintäviraston toimintakeinoihin ja työkaluihin, mutta myös valvonnan vaikuttavuuden paranemisen kautta Kilpailuvirastolle ja Kuluttajavirastolle, joille Viestintäviraston valvonnan tehostuminen näkynee vähentyvinä toimenpitepyyntöinä. Muutokset mahdollistavat aiempaa laajemman ennakkosääntelyn, mikä edesauttaa sekä viraston toimintaa että säädeltävien yritysten mahdollisuuksia ennalta arvioida sääntelyn vaikutuksia.

Toisena HMV-sääntelyn muutoksena edellytetään eriyttämislaskelman sääntelemättömien tuotteiden erottamista säännellyistä tuotteista, niin että jatkossa syrjimättömän hinnan toteutumista voitaisiin osaltaan valvoa eriyttämislaskelmasta. Uudistus asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden eriyttää säännellyt tuotteet ja palvelut sääntelemättömistä tuotteista ja palvelusta eriyttämislaskelmassa. Kyseessä on valvonnan seurantaan liittyvä toimenpide, jolla on suora vaikutus Viestintävirastolle, mutta myös välillinen vaikutus Kilpailuvirastolle mahdollisesti vähenevien toimenpitepyyntöjen myötä.

Muutokset	Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Muut
Hinnoittelun valvontakeinojen laajentaminen	●		○	◐	○ Oikeuslaitos
Sääntelemättömät ja säädellyt tuotteet ja palvelut eriytetään	◐			○	

○ Koskee välillisesti ◐ Pieni vaikutus ● Suuri vaikutus

Kuva 4. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaistahoille.



Kuva 5. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.2.1 Hinnoittelun valvontakeinojen laajentaminen

Vaikutukset Viestintävirastolle

Hinnoitteluvälivaltakeinojen laajentamisella pyritään takaamaan kilpailullisten markkinoiden synty tilanteessa, jossa markkinaehtoinen ratkaisu ei ole tehokas yksittäisen toimijan alueellisen aseman vuoksi. HMV-sääntelyn tarkoitus on siis huolehtia, ettei verkkoinfrastruktuurin omistava vertikaalisesti integroitunut toimija pysty lukitsemaan asiakkaitaan estämällä muiden toimijoiden palveluiden tarjontaa omassa verkossaan. HMV-sääntely on siten poikkeussääntelyä, jonka tarkoituksena on suojata yrityksiä ja kuluttajia markkinavoiman väärinkäytöltä. Hinnoittelun valvontakeinojen laajentamisella pyritään paitsi tehokkaammin puuttumaan markkinavoiman väärinkäyttöön, myös joustavampaan sääntelyyn erikokoisten yritysten suhteen.

Tietoyhteiskuntakaaren ehdotetulla laajemmalla menetelmäpaletilla Viestintävirasto voisi hyödyntää eri työkaluja eri markkinoiden valvontaan. Nykyinen kustannussuuntautunut arviointi nähdään rajoittuneena ja osalle toimijoista raskaana menetelmänä, jonka kehittäminen on mm. eri yrityksiä koskevista erityyppisistä oikeuden tulkinnoista johtuen haastavaa. Parhaillaan kustannussuuntautuneen hinnan arvioinnin avuksi ollaan kehittämässä ns. vakiokomponenttimallia, mutta malli on vasta kehitysvaiheessa. Ehdotetut uudet valvontakeinot puolestaan mahdollistaisivat esimerkiksi pienimmille HMV-toimijoille oikeudenmukaisen ja kohtuullisen hinnoittelun periaatteen soveltamisen, mikä olisi menetelmänä huomattavasti nykyistä kustannussuuntautunutta hinnoittelua kevyempi menetelmä. Merkittävin laajennus Viestintäviraston menetelmiin esitetyistä muutoksista olisikin aiheutuneiden kustannusten sijaan tehokkaan toimijan kustannuksiin tai kohtuullisiin ja syrjimättömiin hintoihin perustuva arviointi. Valvontamallien monipuolistaminen mahdollistaisi myös nykyistä huomattavasti laajemmän ennakkosääntelyn jälkikäteisarvioinnin sijaan. Yksittäisistä keinoista retail minus helpottaisi tukutuotteiden

hinnoittelunvalvontaa standardituotteiden osalta, kun taas tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuva malli vapauttaisi Viestintäviraston yksittäiselle yritykselle aiheutuneiden kustannusten arvioinnista.

Kansainvälisessä vertailussa hintasääntelyn säädöstaso vaihtelee merkittävästi eri maiden välillä. Asianajotoimisto Borenius Oy:n tekemässä selvityksessä¹ havaittiin, että Isossa-Britanniassa, Tanskassa ja Ruotsissa sääntelyviranomaiselle on lain tasolla annettu laajat toimivaltuudet määrittellä soveltamansa hintasääntelymenetelmä, kun taas esimerkiksi Saksassa lain tasolla oleva sääntely sääntelyviranomaisen käytössä olevista hintasääntelymenetelmistä on hyvin yksityiskohtaista. Tietoyhteiskuntakaaren kesän 2012 versioon luonnostelluilla säännöksillä Suomessa oltaisiin siirtymässä lähemmäs muita vertailussa käytettyjä maita, jossa sääntelyviranomaiset voivat valita tarkoituksenmukaisimman hintasääntelymenetelmän.

Hinnoittelunvalvontakeinojen laajentamisella pyritään erityisesti vähentämään jälkikäteisarviointia ja lisäämään ennakkosääntelyä. Tämä tavoite tarkoittaa etupainotteista työtä Viestintävirastolle kun sääntelyä muokataan uudelleen ja laitetaan käytäntöön. On odotettavissa että uusien menetelmien kohdalla tullaan käymään kiivasta keskustelua alan toimijoiden kanssa ja osa tapauksista etenee varmasti ratkaistavaksi oikeusistuimiin asti. Toisaalta sääntelyn legitimitetin näkökulmasta Viestintävirasto kokee, että oikeusistuinten käsittely on luontainen tapa vahvistaa sääntelyn oikeellisuus. Tämä on kuitenkin nimenomaan uusien tapojen käyttöönottovaiheen ongelma, sillä käytäntöjen vakiinnuttua Viestintäviraston tai oikeusistuinten ei tarvitsisi jatkossa arvioida yksittäisten yritysten kohdalla ovatko kustannukset asetettu oikein tai onko menetelmä soveltuva jollekin yksittäiselle toimijalle. Näin ollen Viestintävirasto olettaa että muutoksilla on alkuun työtehtävien määrää lisäävä vaikutus, mutta pitkällä aikavälillä HMV-valvonnasta aiheutuva työmäärä tulee laskemaan nykyisestä. Haasteena uuden HMV-sääntelyn vaikuttavuudelle on Viestintäviraston nykyresurssien niukkuus HMV-sääntelyn osalta. Jotta uusia valvontakeinoja voidaan käyttää tehokkaasti, tulisi viraston kyetä tekemään säännöllisesti markkinamäärityksiä ja HMV-päätöksiä oikean valvontatason arvioimiseksi. Toisaalta taas uudet valvontakeinot edellyttävät tehokkaan toimijan kustannusten arviointia ja vähittäishintojen seurantaa, minkä huolellinen toteutus parantaisi sääntelyn tehokkuutta ja saattaisi vähentää kiistatilanteita HMV-yritysten kanssa.

Viestintäviraston näkökulmasta laaja valvontakeinovalikoima lain puitteissa mahdollistaa suuremman joustavuuden, mutta alan toimijoiden näkökulmasta epävarmuus hinnoittelunvalvontakeinojen osalta lisää regulaatoriskii. Tämä epävarmuus on tosin erityisesti uusien valvontakeinojen tulkintaan ja puuttuviin oikeuskäytäntöihin sekä ”muihin vastaaviin” valvontakeinoihin liittyvä ongelma.

Viestintäviraston näkemys on, että kaikkia valvontakeinoja ei otettaisi välttämättä heti käyttöön, vaan malleja hyödynnetään jatkossa soveltuvilta osin kun tilanne sitä vaatii. Viestintävirasto korostaakin että hinnoittelusääntely on aina poikkeussääntelyä ja sen kohdalla tulee aina harkita huolellisesti otetaanko tällaista sääntelyä käyttöön. Uudet valvontakeinot mahdollistavat tarkoituksenmukaisimman valvontamallin soveltamisen eri tilanteisiin nykyistä paremmin. Tällä hetkellä käytössä olevat mallit ovat paitsi työläitä viranomaiselle, myös tarpeettoman raskaita sääntelykeinoja osalle markkinoista ja markkinatoimijoista. Tältä osin uudet valvontamallit vähittäishintaan perustuen ovat erittäin tervetulleita myös toimialan näkökulmasta. ”Muut vastaavat” valvontakeinot ovat Viestintäviraston näkökulmasta mahdollisuus kehittää sääntelyä tulevaisuudessa, mutta toistaiseksi ei ole selkeyttä siitä, mitä muut vastaavat keinot olisivat. NAG Partnersin näkökulmasta ”muut vastaavat” valvontakeinot -osion tarpeellisuutta laissa kannattaa vielä arvioida lain selkeyden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi – erityisesti kun toimialan yritykset nostivat tämän kohdan esitetyistä lakiuudistuksista erityisen ongelmalliseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö onkin tämän selvityksen aikana jo muuttanut lakitekstiä osin.

¹ Vertaileva selvitys telemarkkinoiden hinnoittelun valvonnasta. Kansallisten sääntelyviranomaisten keinot valvoa teleyritysten hinnoittelua. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 10/2012.

HMV-sääntelyn tarkoitus on tukea kilpailua toimialalla ja suojata yrityksiä ja sitä kautta kuluttajaa huomattavan markkinavoiman väärinkäytöltä. Näin ollen sääntelyllä ja sen toteuttamistavalla on luonnollisesti olennainen rooli niin toimijoiden kilpailukyvyille ja kannattavuudelle kuin kuluttajahintojen kehitykselle ja Viestintäviraston resurssien käytölle. Valvontakeinojen laajennuksen osalta Viestintäviraston toimintamahdollisuudet monipuolistuisivat ja sääntely osaltaan kevenisi, osaltaan mahdollisesti tiukkenisi. Työn vaikuttavuuden kannalta laajemmat, joskin selkeästi määritellyt sääntelykeinot, olisivat tärkeitä ja mahdollistavat kuluttajan oikeuksien ja valintamahdollisuuksien varmistamisen muuttuvassa toimintaympäristössä.

Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

HMV-sääntely on läheisessä yhteydessä Kilpailuviraston valvomaan kilpailulainsäädäntöön ja virastot toimivatkin yhteistyössä keskenään. Esitetyillä uudistuksilla turvataan Viestintävirastolle laajemmat valtuudet etukäteiseen hinnoittelun valvontaan ja etukäteiseen puuttumiseen kilpailuongelmiin kuin mitä Kilpailuvirastolle on lain nojalla asetettu. Retail minus -mallin tuominen Viestintäviraston keinovalikoimaan saattaa vähentää Kilpailuvirastoon tulevia hintaruuvia koskevia toimenpidepyyntöjä. Nykyisellään Viestintävirasto ei voi tehdä tämänkaltaista arviointia, vaan Kilpailuviraston vastuulla on ollut jälkikäteisen hintaruuviarvioinnin tekeminen. Lakiehdotuksen myötä Kilpailuviraston käytännön rooli toimenpidepyyntöjen ratkaisijana saattaisi vähentyä. Tosin Kilpailuvirastolla tulee olemaan edelleenkin tärkeä rooli yrityskauppa-valvonnassa ja kilpailurikkomusten jälkikäteisessä arvioinnissa kilpailulainsäädännön mahdollistamine sanktiomahdollisuuksineen.

Kilpailuvirasto näkee HMV-sääntelyn hinnoittelunvalvontakeinojen laajentamisella ainoastaan positiivisia vaikutuksia omaan toimintaansa. Virastossa uskotaan että hinnoittelunvalvonnan siirtyessä ennakkosääntelyyn myös Kilpailuvirastolle tulevat selvityspyynnot kilpailulainsäädännön rikkomisesta vähenevät jatkossa. Myös Kuluttajavirasto uskoi kuluttajavalitusten vähenevän mikäli tehokkaamman tukkumarkkinoiden hintasääntelyn myötä kautta kuluttajahinnat tasaantuvat ja kuluttajien valintamahdollisuudet paranevat.

HMV-lainsäädäntöön tuotavilla uudistuksilla on todennäköisesti vaikutuksia myös oikeuslaitokselle. Toimialalla on ollut käytäntönä testata Viestintäviraston ratkaisut uusissa tilanteissa oikeusistuimissa ja on oletettavaa että tämä toimintamalli jatkuu uusien valvontakeinojen kohdalla. On todennäköistä että uusien valvontakeinojen ja -mallien soveltuvuudelle ja laillisuudelle halutaan toimialan puolelta hakea varmistus oikeusistuimista. Viestintävirastossa nähdään kuitenkin hyvänä hakea hyväksyntä uudelle valvontakeinolle oikeuslaitokselta ennen sen käyttöönottoa, jotta jälkikäteiseltä riitelyltä ja mahdollisilta vahingonkorvauksilta vältytään. Lakipykälän osalta tulisikin huomioida että kaikki epäselvät tilanteet hinnoittelunvalvonnan kohdalla tultaneen testaamaan oikeusistuimissa.

3.2.2 Sääntelemättömät ja säädellyt tuotteet ja palvelut eriytetään

Tietoyhteiskuntakaareissa esitetään uudistusta myös eriyttämislaskelmaan. Uutena sääntelynä edellytettäisiin sääntelemättömien tuotteiden erottamista säännellyistä tuotteista, niin että jatkossa syrjimättömän hinnan toteutumista voitaisiin valvoa myös yksinkertaisesti eriyttämislaskelmasta. Nykyisellään säännellyn toiminnan kustannuksien joukossa on myös sääntelemättömiä tuotteita, minkä vuoksi syrjimättömyyden arviointi on vaikeaa tai jopa mahdotonta eikä sääntelyllä ole käytössä juurikaan vaikuttavuutta.

Viestintävirasto näkee eriyttämislaskelman muuttamisen välttämättömänä vaikuttavuuden takaamiseksi. Sääntelyn vaikuttavuuden parantaminen mahdollistaisi jatkossa kevyempien hinnoittelunvalvontamallien käytön. Tietyiltä osin jatkossa voitaisiin eriyttämislaskelman avulla riittävästi varmistaa syrjimätön hinnoittelu, jolloin laajempaa hinnoittelunvalvontaa, esimerkiksi tehokkaan toimijan kustannusten arviointia, ei tarvittaisi.

Eriyttämislaskelman uudistamisella voi olla välillinen vaikutus Kilpailuvirastoon tuleviin selvityspyyntöihin, sillä virastossa nähdään kaikkien valvontaa tehostavien menettelyiden vähentävän yritysten toimenpidepyyntöjä Kilpailuvirastolle.

HMV-sääntelyn hinnoittelunvalvontakeinojen lisäämisen nähdään parantavan sääntelyn vaikuttavuutta ja siirtävän valvontaa ennakkosääntelyn suuntaan. Sääntelyn tulisi kuitenkin olla tarkkarajaista ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Oikein määriteltynä uudet valvontakeinot nähdään hyödyllisinä HVM-markkinoiden kilpailun edistämiseksi ja niiden uskotaan lisäävän Viestintäviraston toiminnan vaikuttavuutta. Säätelämättömien tuotteiden ja palveluiden poistaminen säännellyn toiminnon eriyttämislaskelmasta parantaa olennaisesti eriyttämislaskelman vaikuttavuutta.

3.3 IV Taajuudet, numerointi ja verkkotunnukset sekä luettelopalvelut

Tietoyhteiskuntakaaren neljännessä osassa nykyiseen lainsäädäntöön esitetään muutoksia vain verkkotunnushallinnon osalta. Yhtenä suurimpana uudistuksena Viestintäviraston rooli muuttuu siten, että se on jatkossa ainoastaan tekninen toimija, joka valvoo palveluntarjoajia. Samalla Viestintävirasto luopuu omasta verkkotunnusten vähittäismyynnistään. Lisäksi fi-verkkotunnusten hankkiminen mahdollistettaisiin kaikille oikeushenkilöille kansalaisuuteen katsomatta. Tällä hetkellä fi-verkkotunnuksia myönnetään ainoastaan Suomen kauppa-, yhdistys- tai säätioirekisteriin merkityille organisaatioille sekä vähintään 15-vuotiaille yksityishenkilöille, joilla on kotikunta Suomessa ja suomalainen henkilötunnus.

Muutokset	Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Muut
ViVi tekninen toimija, joka valvoo palveluntarjoajia	●				
ViVi luopuu vähittäismyynnistä	●				
Verkkotunnusten hakijoiksi kaikki oikeus- ja luonnolliset henkilöt	◐				

○ Koskee välillisesti ◐ Pieni vaikutus ● Suuri vaikutus

Kuva 6. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 7. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.3.1 Viestintävirasto tekniseen valvontarooliin, vähittäismyynnin lakkauttaminen ja verkkotunnushakijoiden laajentaminen

Vaikutukset Viestintäviraston toimintaan

Lakimuutokset vaikuttavat ainoastaan Viestintäviraston toimintaan. Vaikutuksiltaan suurin on Viestintäviraston roolin muuttuminen tekniseksi toimijaksi sekä luopuminen verkkotunnusten vähittäismyynnistä. Tämä selkeyttää Viestintäviraston roolia verkkotunnusrekisterin teknisenä hallinnoijana ja poistaa siltä suoran loppuasiakasrajapinnan mahdollisen siirtymäajan jälkeen. Samalla Viestintäviraston mahdollisuudet vaikuttaa palveluntarjoajien laatuun kasvavat, sillä fi-verkkotunnuksia myöntäville palveluntarjoajille voidaan jatkossa asettaa tiukempia tekniikkaa ja palvelutasoa koskevia vaatimuksia. Lisäksi Viestintäviraston vuorovaikutusmahdollisuudet palveluntarjoajien kanssa paranevat ja Viestintävirasto pystyy valvomaan paremmin palveluntarjoajille asetettujen vaatimusten toteutumista.

Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen Viestintäviraston loppuasiakaspalvelu verkkotunnusasiakkaille päättyy kokonaan. Valtaosa verkkotunnuksista on rekisteröity vuodeksi, minkä johdosta asiakaspalvelun resurssitarve vähenee merkittävästi jo ensimmäisen vuoden aikana. Tällä hetkellä verkkotunnusten asiakaspalvelussa on resursseja noin 6 henkilötyövuotta.

Palveluntarjoajien roolin kasvattaminen ja niille asetettavat tiukemmat vaatimukset edellyttävät Viestintävirastolta tiiviimpää vuorovaikutusta palveluntarjoajien kanssa. Palveluntarjoajien hallintoihin tarvittavan työ määrän odotetaan tämän myötä kasvavan jonkin verran.

Fi-verkkotunnuksen avaamisen kaikille oikeushenkilöille kansalaisuuteen tai kotimaahan katsomatta arvioidaan nostavan fi-verkkotunnuksen kysyntää merkittävästi. NAG Partnersin kesäkuussa 2012 toteuttamassa selvityksessä arvioitiin, että mikäli fi-verkkotunnus avataan kaikille, ensimmäisen kahden vuoden aikana ulkomaiset toimijat rekisteröisivät yli 200 000 uutta verkkotunnusta. Arvio perustui aineistoon, joka kerättiin sellaisista vertailumaista, jotka olivat viime vuosina toteuttaneet vastaavanlaisen liberalisaation. Voimakas kasvu olisi johtanut nykymallissa resurssipulaan, mutta uudessa palveluntarjoajiin keskittyvässä mallissa verkkotunnusten määrän voimakkaan kasvun ei uskota aiheuttavan haasteita resurssien riittävyyden osalta. Toisaalta on odotettavissa, että ulkomaisten toimijoiden yhteydenotot Viestintäviraston verkkotunnushallintoon kasvavat liberalisoinnin myötä ainakin hetkellisesti.

Toimintamallin muuttuminen edellyttää lisäksi kertaluonteisia investointeja järjestelmiin. Järjestelmä uudistuksessa tullaan toteuttamaan esimerkiksi uusia automaattisia rajapintoja palveluntarjoajille. NAG Partnersin arvion mukaan investointi on suuruudeltaan alle 1 miljoonan euron suuruinen perustuen vertailumaissa tehtyihin vastaaviin järjestelmäinvestointeihin.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan verkkotunnusten asiakaspalvelussa nykyisin olevat henkilöt voidaan siirtymäajan puitteissa siirtää muihin tehtäviin, kuten palveluntarjoajien hallintoon ja muihin Viestintäviraston palveluorganisaatioihin. Toisaalta palveluntarjoajien tekniseen tukeen ja valvontaan tarvitaan lisää resursseja. NAG Partnersin arvion mukaan verkkotunnushallinnon kokonaisresurssitarve laskee hieman pitkällä aikavälillä, mutta toisaalta työntekijöiden osaamisprofiili muuttuu yhä vaativammaksi teknisen osaamisen osalta. Lisäksi verkkotunnusten määrän jatkuvan kasvun myötä lisääntynyt tarve kasvattaa verkkotunnusten hallinnoinnin resursseja katkeaa, kun Viestintäviraston suorat loppuasiakassuhteet päättyvät.

Viestintävirasto pitää kokonaisuudessaan verkkotunnushallintoon liittyviä uudistuksia hyvinä, koska Viestintäviraston rooli selkeytyy, resursoinnin riippuvuus verkkotunnusten määrästä katkeaa ja vaikutusmahdollisuudet palveluntarjoajiin kasvavat. Lisäksi fi-verkkotunnuksen liberalisointi nostaa sen kansainvälisessä kilpailussa samalle tasolle muiden verkkotunnusten kanssa.

NAG Partners näkee verkkotunnushallintoon esitettävien muutosten selkeyttävän Viestintäviraston roolia ja helpottavan Viestintäviraston tehtävää fi-verkkotunnuksen ylimpänä hallintoelimenä erityisesti jatkossa, kun fi-verkkotunnus avataan myös kansainvälisille asiakkaille. Kokonaisuutena uudistuksella on myös Viestintäviraston resursseja säästävä vaikutus.

3.4 V Käyttäjän ja tilaajan oikeudet

Tietoyhteiskuntakaaren viidennessä osassa nykyiseen lainsäädäntöön esitetään useita erityyppisiä muutoksia käyttäjän ja tilaajan oikeuksiin liittyen. Luonnonilmiövahinkojen osalta ollaan lyhentämässä vikatilanteiden korjausaikaa alle nykyisen 48 tunnin sekä rajaamassa ennakoitavissa olevat luonnonilmiövahingot teleyhtiöiden vastuuksi. Palvelusopimusten osalta ollaan siirtymässä malliin, jossa teleoperaattorit, jotka laskuttavat liittymän kautta käytetyistä lisäarvopalveluista, ovat myös vastuussa palvelun sopimuksenmukaisesta toimituksesta ja rikkeistä mahdollisesti aiheutuvista korvauksista kuluttajille siinä missä palveluntarjoajatkin. Laskuerittelyjen osalta sääntelyä on ehdotettu muutettavaksi siten, että palveluiden laskurivit olisivat nykyistä tarkempia ja yksilöisivät käytetyt ja laskutetut palvelut. Palveluntarjoajien ja käyttäjien välisten sopimusehtojen osalta muutokset tietoyhteiskuntakaareissa pyrkivät muokkaamaan sopimusehtoja selkokielisemmäksi sekä välittämään kuluttajille nykyistä tarkemmin tieto sopimusten sisällöstä. Muutosehdotuksena on myös käyttäjän oikeus valita internet-palveluntarjoajansa, millä pyritään varmistamaan verkkoentraliteetti ja käyttäjän pääsy kohtuullisin ehdoin kaikkiin internet-palveluihin syrjimättömästi. Lisäksi puhelinluettelo- ja numeropalveluita koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että jatkossa yleispalveluvelvoite tulisi käytettäväksi siinä tapauksessa, että markkinat eivät näitä palveluja hoida.

Muutokset	Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Muut
Luonnonilmiövahinkorajaus ja vikatilanteiden korjaus <48h/kk					EMV
Palvelusopimusten yhteisvastuu					
Laskuerittely					
Käyttäjän ja palveluntarjoajan väliset sopimusehdot					
Puhelinluettelo- ja numeropalvelut yleispalveluksi					

Koskee välillisesti
 Pieni vaikutus
 Suuri vaikutus

Kuva 8. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 9. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.4.1 Luonnonilmiövahinkojen rajaus ja vikatilanteiden korjaus <48 h

Viestintäviraston näkökulmasta ennakoitavien luonnonilmiövahinkojen rajaus teleyhtiöiden vastuulle ja korvausvelvollisuus näissä tilanteissa sekä alle 48 tunnin korjausaika eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia prosesseissa, mikäli ennakoitavat luonnonilmiövahingot ovat tarkasti rajatut. Toisaalta korjausajan lyhentäminen saattaa muuttaa teknisiä ohjeistuksia, mutta tässäkin tilanteessa kyseessä on Viestintäviraston näkökulmasta enemmän kertaluonteinen työ kuin pysyvä vaikutus.

3.4.2 Palvelusopimusten yhteisvastuu

Teleoperaattorien vastuu korvata operaattorin asiakkaille tarjottavien lisäarvopalveluiden toimimattomuudesta ja ongelmatilanteiden osalta (ns. luotonantajavastuu sopimusrikkomustilanteissa) vaikuttaisi Viestintäviraston työtehtäviin rajallisesti. Ohjeistukset toimijoille sekä koordinointi Kuluttajaviraston kanssa ovat keskeisimpiä muutoksen vaikutuksia Viestintäviraston näkökulmasta. Todennäköisesti kuluttajien valitukset yhteisvastuuseen liittyen menisivät valtaosin kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi, jolloin kyse ei olisi merkittävästä työmäärästä Viestintävirastolle.

Sen sijaan Kuluttajavirastolle muutoksen vaikutus voi olla merkittäväkin erityisesti kuluttajariitalautakunnan näkökulmasta. Luotonantajavastuu-tyyppisen vastuun laajentaminen teleoperaattoreiden lisäarvopalveluihin voi johtaa suureen määrään valituksia, mikäli asia on julkisuudessa paljon ja kuluttajien tietoisuus palveluiden riskeistä vähäistä.

3.4.3 Laskuerittely

Laskuerittelyn tarkentamisen vaikutukset Viestintävirastolle jäisivät vähäisiksi. Laskuerittelyn vaatimustason tulisi olla selkeää jo lakitasolla. Käytännössä Viestintäviraston tehtäväksi jäisi ohjeistaa toimijoita laskuerittelyn tekemiseen soveltuvalla tasolla. Jatkuviin työtehtäviin tällä ei olisi juuri vaikutusta, sillä vastaavaa ohjeistusta Viestintävirasto antaa operaattoreille jo nyt.

Kuluttajaviraston näkökulmasta laskuerittelyjen tarkentaminen todennäköisesti pitkällä aikavälillä vähentäisi Kuluttajaviraston käsiteltäväksi tulevia valituksia. Monet valituksista kohdistuvat nimenomaan laskujen sisällön epämääräisyyteen, mihin selkeällä laskuerittelyllä olisi positiivinen vaikutus.

3.4.4 Käyttäjän ja tilaajan väliset sopimusehdot

Käyttäjän ja tilaajan välisten sopimusehtojen osalta esitetyt muutokset lainsäädännössä ovat pääasiassa nykykäytäntöjä selkeyttäviä. Esimerkiksi sopimuksien määräaikaisuuden tarkemmat määrittelyt ja selkeät irtisanomisperusteet sekä sopimuksien sisällön tarkennukset ovat pääosin jo nyt Viestintäviraston valvonnassa ja näistä aihealueista on jo annettu Viestintäviraston toimesta ohjeistukset teletoimijoille.

Tietoyhteiskuntakaariluonnoksessa esitetyt muutokset ovatkin Viestintäviraston näkökulmasta vähäisiä suhteessa nykyisiin toimijoille annettuihin ohjeistuksiin, joten ne eivät juurikaan vaikuta Viestintäviraston työmäärään, prosesseihin tai toiminnan vaikuttavuuteen. Viestintävirasto kuitenkin kokee itse lainsäädäntömuutoksen osalta riskiksi työmäärän lisääntymisen mikäli aihealueen kuluttajavalitukset lisääntyvät lakitekstin tiukan tulkinnan johdosta, mutta tämän riskin toteutumistodennäköisyyttä pidetään melko pienenä.

Kuluttajaviraston näkökulmasta käyttäjän ja tilaajan välisten sopimusehtojen tarkentaminen vähentää työmäärää ja mahdollisia valituksia Kuluttajavirastolle. Yleisesti ottaen Kuluttajavirasto pitää esitettyjä uudistuksia selkeänä parannuksena kun aiemmin ohjeistuksella annetut pykälät kirjataan lakiin.

3.4.5 Puhelinluettelo- ja numeropalvelut yleispalveluksi

Puhelinluettelo- ja numeropalveluiden tarjoaminen on tietoyhteiskuntakaaren luonnosversiossa muutettu yleispalveluksi. Jo aiemmin puhelin-yhtiöillä on ollut velvollisuus toimittaa puhelinluettelo- ja numeropalveluille tieto puhelinnumeroista. Uusi lakimuotoilu laajentaisi myös itse puhelinluettelon ja numeropalvelun tarjoamisen yleispalvelun piiriin. Tämä olisi myös paremmin linjassa yleispalveludirektiivin vaatimusten kanssa. Viestintäviraston näkökulmasta kyse olisi uuden markkinan tulemisesta valvonnan kohteeksi, mikä tarkoittaisi erityisesti alkuvaiheessa merkittävää työmäärää markkinamäärittelyjen ja -analyysien teossa. Toisaalta on otettava huomioon, että kyseessä on hyvin erityyppinen palvelu kuin esim. internetyhteyden ja puhelinpalvelujen tarjoaminen. Puhelinluettelo ja numeropalvelu toimivat tavallaan edellä olevien ”päällä”, eikä resursointi vaadi samanlaista panosta kuin esim. yhden megan laajakaistan ja puhelinpalvelujen arviointi. Käytännössä ensimmäisen markkina-analyysin tekeminen voi viedä kaksi henkilötyövuotta kaikkine vaiheineen. Pidemmällä aikavälillä yleispalveluvelvoitteen laajentuminen ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttaisi resursointiin. Puhelinluettelo- ja numeropalvelumarkkina on kooltaan melko pieni ja markkinat ovat toistaiseksi melko keskittyneet tietyille, suurehkoille toimijoille, joten markkinan seuraaminen vaatii vain vähän resursseja, erityisesti kun markkinan toimivuudessa ainakaan tällä hetkellä ole tiedossa merkittäviä ongelmia.

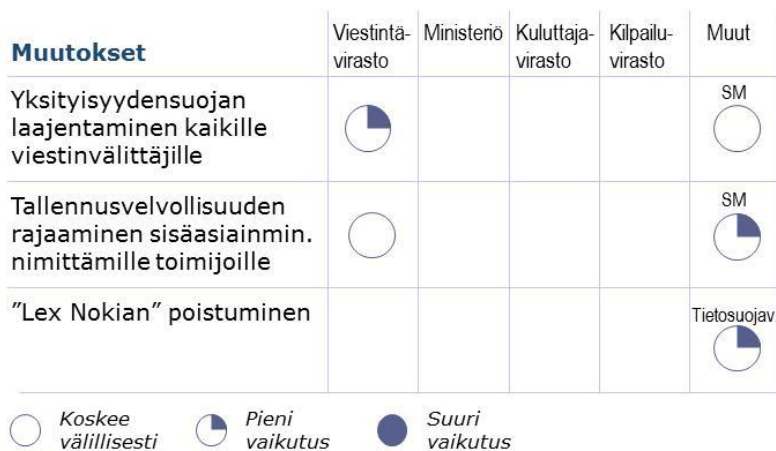
Kokonaisuudessaan esitettyjen muutosten vaikutukset ovat vähäisiä Viestintävirastolle. Kuluttajaviraston näkökulmasta monet muutoksista ovat positiivisia ja selkeyttävät toimintaa ja kuluttajien oikeuksia telepalveluiden suhteen.

3.5 VI Yksityisyydensuoja sähköisessä viestinnässä

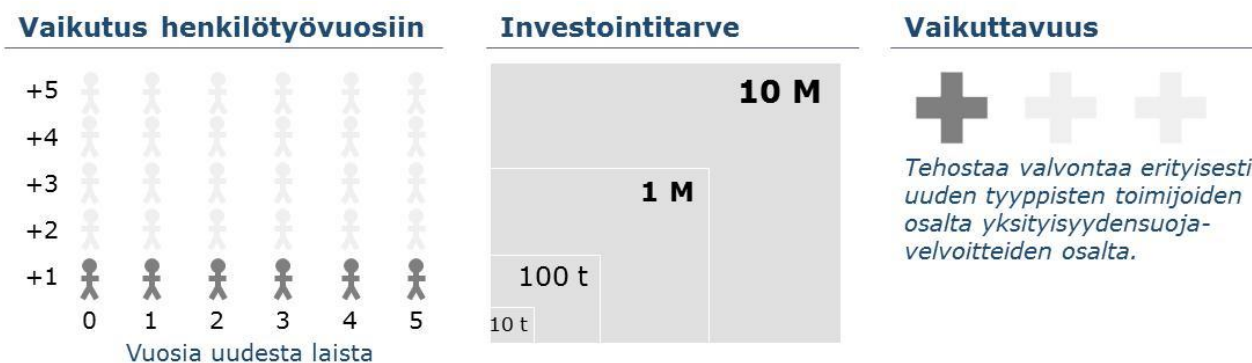
Yksi merkittävä luonnosteilla oleva muutos yksityisyydensuojaan sähköisessä viestinnässä on tunnistamistietojen käsittelyyn liittyvän sääntelyn laajentaminen kaikille viestinnän välittäjille. Viestinnän välittäjällä tarkoitetaan teleyrityksiä, yhteisötilaajia ja muita, jotka välittävät tilaajien tai käyttäjien sähköistä viestintää. Tunnistamistietojen käsittelyyn liittyvien lokitietojen tallentamisvaateen yleistäminen kaikille viestinnän välittäjiksi määriteltäville toimijoille nostaisi sääntelyn piirissä olevien toimijoiden määrän monikertaiseksi. Tällä hetkellä lokitietojen tallentamista edellytetään vain teleyhtiöiltä. Säännöksen laajentaminen koskemaan kaikkia viestinnän välittäjiä tarkoittaisi paitsi lukuisten kotimaisten yritysten lukeutumista lain piiriin, myös kansainvälisten toimijoiden kuten Facebookin, Googlen tai Skypen sääntelyä.

Toisena viranomaisiin vaikuttavana muutoksena luonnoksessa esitetään tunnistamistietojen tallennusvelvollisuuden rajaamista sisäasianministeriön nimittämille teleyrityksille. Tämä todennäköisesti tarkoittaisi myös sitä, että tallennusvelvollisten teleyritysten määrä pienenis radikaalisti. Uudistuksen tarkoituksena on selkeyttää hallintoa sekä laskea tallennusvelvollisuudesta aiheutuvia korvauskustannuksia viranomaiselle.

Kolmantena muutoksena luonnoksessa esitetään ns. Lex Nokian poistamista. Laki antoi yhteisötilaajille, kuten yrityksille, yliopistoille ja virastoille oikeuden selvittää verkkonsa käyttäjien tunnistamistietoja (esim. IP-osoite tai viestin vastaanottaja) epäiltäessä yrityssalaisuuksien vuotoa tai muissa väärinkäytötapauksissa.



Kuva 10. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 11. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.5.1 Yksityisyydensuojan laajentaminen

Vaikutukset Viestintäviraston toimintaan

Yksityisyydensuojan laajentaminen kaikille viestinvälittäjille vaikuttaa pääasiassa Viestintäviraston toimintaan. Muutoksen myötä valvottavien yritysten määrä kasvaa, mikä edellyttää lisäresursseja valvonnan toteuttamiseen. Viestintäviraston kanssa käytyjen keskustelujen perusteella lisäresurssitarve on todennäköisesti noin 0,5 henkilötövuotta vuodessa, mutta tarkkoja arvioita tästä ei ole vielä tehty.

Uudistus ei muuta Viestintäviraston toimintaa merkittävästi, eikä varsinaisia uusia haasteita synny. Kansainvälisten toimijoiden osalta haasteena tulee edelleen olemaan Viestintäviraston toimivalta. Kansainvälisten yritysten valvonta voi osoittautua erittäin hankalaksi ilman EU:n laajuista tukea säännökselle. Erityisen olennaiseksi muodostuu pakko- ja uhkakeinojen valikoima ja niiden tehokkuus.

3.5.2 Tallennusvelvollisuuden rajaaminen sisäasiainministeriön nimittämille toimijoille

Muutoksella arvioidaan olevan ainoastaan välillinen vaikutus Viestintäviraston toimintaan. Mahdollinen tallennusvelvollisten toimijoiden määrän pienentyminen keventää hieman Viestintäviraston työtehtäviä, mutta tällä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia resursseihin tai toimintamalleihin. Nimettävien toimijoiden määrittely on sisäasiainministeriön vastuulla, joten uudistus lisäisi aavistuksen ministeriön työtä.

Uudistus muuttaa tältä osin sisäasianministeriön prosesseja ja edellyttää jonkinlaisten määrittelykriteerien muodostamista, mutta kokonaisuudessaan ehdotetun lakimuutoksen vaikutuksen ministeriölle arvioidaan olevan pieni.

Tallennusvelvollisuuden rajaaminen vaikuttaa selvimmin sisäasianministeriön alaisten poliisi- ja tulliviranomaisten toimintaan. Muutoksen positiivisena puolena nähdään mahdollisuus rajata tällä hetkellä tallennusvelvollisista toimijoista pois sellaiset teleyritykset, joille ei ole mennyt historiallisesti juurikaan tietopyyntöjä. Tämä mahdollistaa paremmin budjetin ja resurssien kohdistamisen sellaisiin toimijoihin, jotka ovat hyödyllisimpiä poliisi- ja tulliviranomaisten näkökulmasta. Viranomaisille aiheutuvat korvauskustannukset siis laskisivat tai korvauskustannuksiin varattu budjetti voitaisiin käyttää tehokkaammin.

3.5.3 ”LEX Nokian” poistuminen

”Lex Nokia” eli yhteisötalajien oikeus selvittää verkkonsa käyttäjien tunnistamistietoja tiettyjen ehtojen täytyessä kuuluu tällä hetkellä tietosuojavaltuutetun valvonnan piiriin. Nykyisen lain mukaan yrityksen tai muun organisaation on tehtävä tunnistamistietojen tarkkailusta ennakoilmoitus tietosuojavaltuutetulle. Mikäli Lex Nokia poistuu, sillä olisi täten pieni vaikutus tietosuojavaltuutetun toimintaan. Vuonna 2009 voimaan tulleen lain aikana ei kuitenkaan ole tehty yhtään ennakoilmoitusta tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetulla oli toiminnan käynnistämiseen käytössään alun perin resursseja noin kaksi henkilövuotta, mutta tällä hetkellä toimintaan ei ole enää allkoituna henkilöresursseja.

Luonnosteilla olevien yksityisyydensuojaa koskevien muutosten arvioidaan lisäävän hieman Viestintäviraston resurssitarpeita, mutta vaikutukset toimintaan ovat kokonaisuudessaan varsin pieniä.

3.6 VII Televisio, radio, tilausohjelmalvelut ja markkinoinnin sääntely

Osan ainoana muutoksena esitetään kaupallisen toiminnan kieltoa lyhytaikaisten radiotoimilupien haltijoilta.



Kuva 12. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 13. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.6.1 Kaupallisen toiminnan kieltö lyhytaikaisilta radiotoimiluvilta

Kaupallisen toiminnan kieltö lyhytaikaisilta radiotoimiluvilta vaikuttaa suoraan ainoastaan Viestintävirastoon, joka myöntää radiotoimilupia ja valvoo radiotoiminnan harjoittajia. Lyhytaikaisia radiotoimilupia haetaan lyhytaikaiseen toimintaan, kuten jouluradioita tai joukkotapahtumien ympärillä toimivia tapahtumaradioita varten.

Viestintäviraston kannalta haasteena on erityisesti rajanveto kaupallisen ja ei-kaupallisen toiminnan välillä. Viestintäviraston tulisi ottaa kantaa esimerkiksi siihen, onko hiihtokeskuksen omasta radiokanavasta tuleva rinnekahvilan mainos tai tapahtumakohtainen radio kaupallista toimintaa. Tämäntyyppinen toimilupaehto olisi hyvin tulkinnanvarainen.

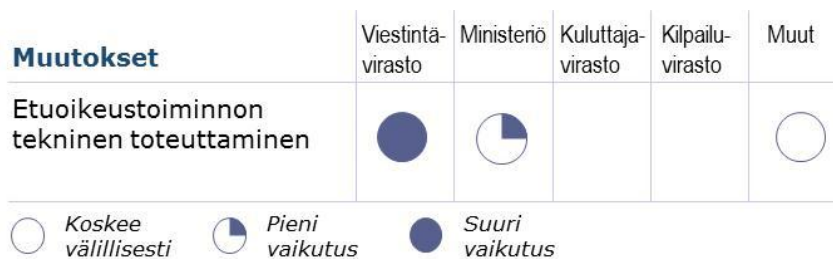
Muutoksen vaikutuksen suuruus riippuu lopulta siitä, miten aktiivisesti Viestintävirasto toimii valvonnassaan. Mikäli Viestintävirasto omaksuu passiivisen roolin, jossa kaupallisesta toiminnasta kysytään hakemusvaiheessa ja väärinkäytöksiin reagoidaan ainoastaan valitustilanteissa, vaikutukset ovat todennäköisesti varsin pieniä. Viestintävirasto kokee kuitenkin lyhytaikaisten toimilupien väärinkäytöksiin puuttumisen käytännössä haasteelliseksi, sillä lupien voimassaoloaika on lyhyempi kuin realistinen Viestintäviraston käsittelyaika väärinkäytöksen selvittelyyn. Käytännössä ainoana keinona olisikin rajoittaa seuraavan lyhytaikaisen radiotoimiluvan saantia. Mikäli pykälällä halutaankin puuttua ennen kaikkea lyhytaikaisten radiotoimilupien ketjuttamiseen, tulisi NAG Partnersin näkemyksen mukaan pyrkiä löytämään tehokkaampia keinoja kuin kaupallisen toiminnan kieltö näiltä radiokanavilta.

Muutoksella voi olla vaikutusta myös Kilpailuviraston toimintaan, koska lakipykälän voidaan nähdä rajoittavan uusien toimijoiden mahdollisuuksia tulla radiotoimialalle. Kilpailuviraston kanssa käytyjen keskustelujen perusteella pykälä ei ollut sille entuudestaan tuttu eikä virastosta osattu siten suoraan kommentoida uudistuksen vaikutuksia. Tilanne, jossa käytännössä pienille toimijoille asetettaisiin tällainen rajoite yhdellä toimialalla, ei ole kilpailun edistämisen kannalta toivottava. Kokonaisuudessaan lakimuutos kohdistuu pienen markkinan hyvin pieneen osa-alueeseen, joten uudistuksella tavoiteltujen hyötyjen suhdetta potentiaaliseen kilpailuhaittaan ja Viestintävirastolle aiheutuviin vaikutuksiin on vaikea perustella.

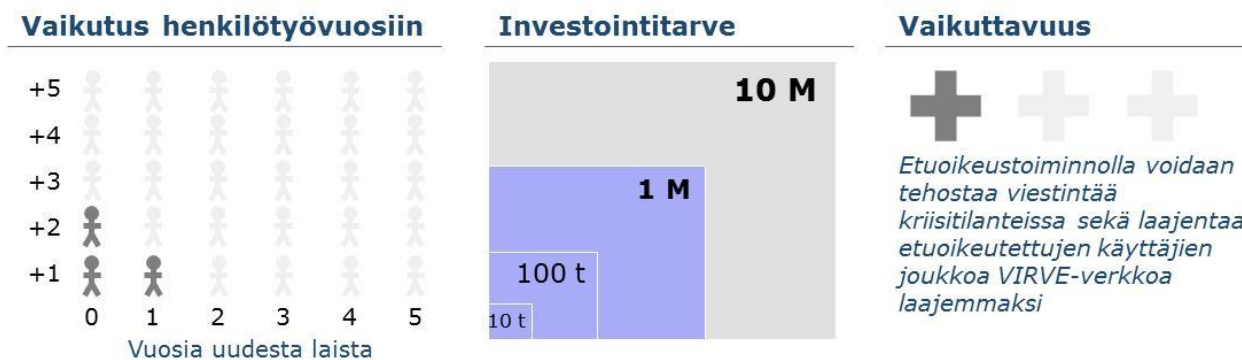
Lyhytaikaisten radiotoimilupien muutosesitys voi lisätä jossain määrin Viestintäviraston työtehtäviä ja resurssitarpeita. Myös haastatellut viranomaiset näkevät tämän tarpeettomana sääntelynä, jolla on potentiaalisesti haitallisia vaikutuksia radiotoiminnalle.

3.7 VIII Viranomaisverkot ja viestinnän etuoikeustoiminto

Nykyinen velvollisuus järjestää viestintäverkkoon etuoikeustoiminto koskee vain kiinteää verkkoa ja on siksi jäänyt jälkeen teknisestä kehityksestä ja turvallisuudesta vastaavien viranomaisten käyttötarpeista. Se ei nykyisellään palvele viranomaisten viestintätarpeita häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Etuoikeustoimintoa koskevan velvoitteen muuttaminen lankaverkoista matkaviestinverkkoihin aiheuttaisi puolestaan merkittäviä kustannuksia, joihin nähden tunnistetut käyttötarpeet ja hyödyt jäisivät vähäisiksi. Turvallisuustehtäviä hoitavien viranomaisten viestintätarpeet on tarkoituksenmukaista järjestää sekä erityisin viranomaistarpeita varten rakennetuin verkoin, että normaalein kaupallisin liittymin. Viranomaisverkon määritelmän laajentaminen käsittämään nykyisten käyttötarpeiden lisäksi myös sotilaallisen maanpuolustuksen ja valtion johtamisen tarpeet parantaa erityisesti puolustusvoimien ja ministeriöiden turvallisuustehtäviä hoitavien henkilöiden mahdollisuuksia tulla luetuiksi viranomaisverkkojen käyttäjärühmiin.



Kuva 14. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 15. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.7.1 Etuoikeustoiminto

Etuoikeustoiminnon osalta toteutuksen vaikutuksiin ja kustannuksiin viranomaisille vaikuttavat keskeisesti etuoikeustoiminnon käyttäjien määrä ja käyttäjien hallinnoinnin tarve.

Matkaviestinverkon etuoikeustoiminnon rakentaminen on aiempien selvitysten mukaan teknisesti työläs ja isoja järjestelmämuutoksia edellyttävä hanke. LVM:n kokoama asiantuntijaryhmä on alustavasti arvioinut hankkeen investoinnin olevan kokonaisuudessaan noin 4 miljoonaa euroa, minkä lisäksi tulevat noin puolen miljoonan euron vuotuiset käyttökustannukset. Tämän lisäksi etuoikeustoiminto saattaisi edellyttää erityisen rekisterin luomista, jolla etuoikeutettuja liittymiä hallitaan ja ylläpidetään. Riippuen toteutustavasta ja tietoturvasuhteesta, tämäntyyppisen tietojärjestelmäinvestoinnin hinta voi olla satoja tuhansia ja jopa miljoonan euron luokkaa. Rekisteriin tulisi olla pääsy sekä viranomaisille, että teleoperaattoreille. Rekisterin kohdalla suuri haaste on tietoturvan varmistaminen etuoikeutettujen henkilöiden osalta. Mikäli rekisteriin päätyvät kaikki kriisitilanteissa tärkeät henkilöt, olisi niin näiden henkilöiden oman kuin kansallisen turvallisuudenkin kannalta erittäin haitallista, jos tällainen lista päätyisi väärin käsiin. Tältä osin järjestelmävaatimukset tietoturvan osalta saattavat olla erittäin korkeat ja vastaavasti kustannukset huomattavasti suuremmat kuin kevyemmässä toteutuksessa.

Etuoikeustoiminnon toteuttamisen vaikutukset Viestintävirastolle liittyvät sekä käyttäjähallinnan toteuttamiseen että järjestelmän valvontaan ja seurantaan. Erityisesti käyttäjähallinnan toteuttaminen voi edellä kuvatuista syistä osoittautua raskaaksi toteuttaa teknisesti ja Viestintäviraston panostustarve tietoturvallisesta rekisterin pystyttämiseksi on merkittävä. Lisäksi käyttäjähallinnan osalta Viestintävirasto voi tarvita myös lisää asiakaspalveluresursseja, joiden tarve on suhteessa etuoikeustoiminnon käyttäjien vaihtuvuuteen, mikäli käyttäjähallinta jää Viestintäviraston vastuulle. Pienellä, joidenkin kymmenien tai satojen etuoikeustoimintoon oikeutettujen käyttäjien määrällä vaikutukset Viestintäviraston prosesseihin ja resurssitarpeeseen jäävät vähäisiksi. Toisaalta tuhansien käyttäjien määrällä resurssitarve nousee merkittävästi sekä tietoturva- että asiakaspalveluvaateiden kasvaessa ja vaikutukset Viestintäviraston resursointiin ovat joitain henkilötövuosia.

Viranomaisten viestintätarpeisiin on vaihtoehtoisia ja todennäköisesti kustannustehokkaampia ratkaisuja. Etuoikeustoimintoa vastaavia tarpeita voidaan tyydyttää esimerkiksi kannustamalla kohteena olevia henkilöitä pitämään VIRVE-puhelinta lähettyvillä jatkuvasti.

Etuoikeustoiminnan tavoite ja tarkoitus nähdään hyvänä, mutta käytännön toteutus voi vaatia suuria panostuksia niin teleyrityksiltä kuin viranomaisiltakin.

3.8 IX Palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen

Toimintavarmuuden turvaaminen ja parantaminen on merkittävässä roolissa useissa tietoyhteiskuntakaaren uudistusesityksissä. Palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaamisosioon ehdotetaan useampia uudistuksia, joilla on selkeitä viranomaisvaikutuksia. Uudistuksilla on tarkoituksena parantaa toimintavarmuutta kriisitilanteissa sekä luoda ymmärrys kansallisesti kriittisistä verkon osista.

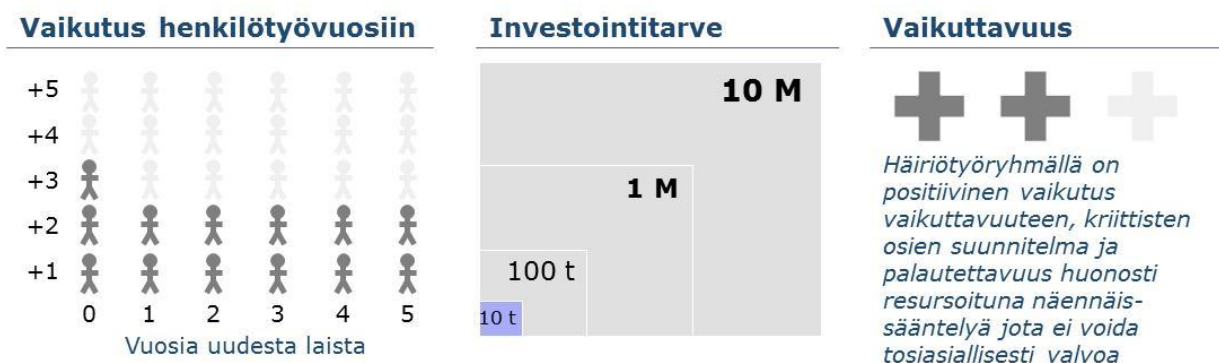
Varautumisvelvoitetta koskevaa pykälää on täsmennetty. Edelleen lähtökohtana on yritysten velvollisuus huolehtia toimintansa häiriöttömästä jatkuvuudesta. Varautuminen olisi myös edelleen yritysten omasta liiketoiminnallisista lähtökohdista ja jatkuvuudenhallinnasta ponnistavaa toimintaa. Menettelyjen ja valvonnan yhdenmukaistamiseksi sekä valmiuslain soveltamismahdollisuuksien turvaamiseksi luonnoksessa on kuitenkin edellytetty riskianalyysiin pohjautuvaa suunnitelmaa siitä, miten toiminta voisi poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa jatkua. Pykälässä on myös kriteerejä suunnitelman tekemiselle. Lisäksi teleyhtiöiden varautumissuunnitelman osalta esitetään että se tulee jatkossa toimittaa Viestintävirastoon. Yksittäistapauksissa, kriisin iskiessä, varautumisvelvollisten olisi Viestintäviraston pyynnöstä ilmoitettava, mihin ennalta suunniteltuihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä. Kriittisten viestintäjärjestelmien tulisi tukitoimintoineen sijaita Suomessa tai ne tulisi olla palautettavissa Suomeen. Uutena esityksenä tietoyhteiskuntakaareissa ehdotetaan myös häiriötyöryhmän perustamista Viestintäviraston alaisuuteen.

Uudistuksilla on vaikutusta Viestintävirastolle, jonka valvottavaksi palveluiden ja toiminnan jatkuvuus jo nykyisin kuuluu. Erityisesti varautumissuunnitelman toimittaminen jatkossa Viestintävirastoon sekä kriittisten toimintojen määrittäminen ovat muutoksia, jotka parantavat viraston mahdollisuuksia valvoa yhteismitallisella ja kokonaisvaltaisella tavalla toimintavarmuuteen ja varautumiseen liittyviä säännöksiä. Valvonnan tehokkuuteen vaikuttaa siihen osoitettujen resurssien määrä. Uudistuksista häiriötyöryhmä on täysin uusi työtehtävä virastolle ja työryhmän tavoitteista riippuen edellyttää selkeitä panostuksia myös viraston henkilöstöltä. Työryhmän perustamisella on luonnollisesti vaikutus myös muille häiriötyöryhmään osallistuville viranomaistahoille.

Muutokset	Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Muut
Teleyhtiöiden suunnitelma järjestelmän kriittisistä osista	●	◐			
Teleyhtiöiden kriittiset toiminnot palautettavissa Suomeen	●	◐		○	○ Oikeuslaitos
Varautumissuunnitelman toimittaminen ViViin	◐				
Häiriötyöryhmä	◐				◐ SM alaiset

○ Koskee välillisesti ◐ Pieni vaikutus ● Suuri vaikutus

Kuva 16. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 17. Yhteenvedo vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.8.1 Teleyhtiöiden suunnitelma järjestelmän kriittistä osista ja sen toimittaminen Viestintävirastoon

Teleyrityksen sekä radio- ja televisiotoiminnan harjoittajien on laadittava suunnitelma toiminnan jatkamisesta häiriötilanteissa. Suunnitelmassa on myös arvioitava mitkä järjestelmän osat ovat kriittisiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Tarkoituksena on velvoittaa teleyritykset määrittämään itsenäisesti kriittiset toiminnot ja suunnittelemaan näiden toimintojen jatkuvuuden varmistaminen ja palautettavuus.

Esitys kriittisten osien suunnitelmasta on yrityksille jo niiden oman liiketoiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeä tehtävä. Viestintäviraston mahdollisuus saada yritysten arviot itselleen ja määräyksillä vaikuttaa suunnitelmien ja järjestelmien teknisiin arviointiperusteisiin. Näin Viestintäviraston on mahdollista muodostaa kokonaisvaltainen ja yhteismitallinen käsitys keskinäisriippuvaisten viestintäverkkojen ja -palvelujen toimivuuden kannalta kriittisistä kohteista. Tämä tukee Viestintäviraston mahdollisuuksia valvoa jo nykyisiin tehtäviinsä kuuluvia viestintäverkkojen ja palveluiden laatuvaatimuksien sekä varautumisvelvoitteiden täyttymistä.

Viestintäjärjestelmien kriittisten osien ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittelyn kohdalla rajanveto on haastavaa. Oman haasteensa tuo myös toimintaympäristön muutos, joka edellyttää mahdollisuutta varautua yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vaarantaviin häiriötilanteisiin

keskinäisriippuvaisessa yhteiskunnassa ja yritysten keskittyessä aiempaa enemmän ydintoimintoihinsa ja ulkoistaessaan toimintojaan.

Uutena mahdollisuutena Viestintävirastolla olisi myös mahdollisuus yksittäisissä kriisitapausten ollessa käsillä pyytää varautumisvelvollista ilmoittamaan, miten se varautuu yksittäiseen häiriötilanteeseen tai sellaisen uhkaan ja mihin varautumissuunnitelman mukaisesti toimiin se on tilanteen johdosta ryhtynyt tai aikoo ryhtyä. Tämä mahdollistaa myös muiden yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja valtion johdon mahdollisuuksia saada tietoja siitä, miten johonkin käsillä olevaan kriisiin on varauduttu ja mihin toimiin ryhdytty. Tämä auttaisi vakiinnuttamaan parhaan käytänteen viranomaisten ja yksityissektorin välisessä yhteistyössä häiriötilanteissa.

Mikäli Viestintävirastolla ei kuitenkaan olisi selkeää toimivaltaa tai resursseja panostaa varautumissuunnitelman valvontaan, eivät yritykset välttämättä panostaisi suunnitelmien tekoon ja lakiuudistuksen seurauksena olisi näennäissääntelyn lisääntyminen. Toisaalta Viestintäviraston näkemyksen mukaan liian tiukka sääntely kriittisistä järjestelmän osista puuttuisi hyvin läheisesti yritysten itsenäisyyteen ja näiden liiketoimintaprosesseihin, jolloin uhkana on synnyttää riitaherkkää, vaikeasti toteutettavaa lainsäädäntöä.

Viraston kannalta olennaisen tärkeää on pykälän tarkkarajainen määrittely Viestintäviraston määräyksenantovaltuuksien suhteen. Lakiehdotuksen varautumissuunnitelmia vastaavaa tietoa on kuitenkin toimitettu hallituksen neuvotteluihin ja muille turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten yhteistoimintaa koordinoiville elimille esimerkiksi viime vuosien myrskyjen, Talvivaaran kaivosonnettomuuden ja muiden vastaavien häiriötilanteiden tapauksissa. Näin ollen tietotaito suunnitelmien valvontaan ja ohjeistukseen löytynee jo Viestintävirastosta.

Viranomaisvaikutus resurssien käyttöön seuraisi varautumissuunnitelman toimittamisesta Viestintävirastoon. Varautumissuunnitelman toimittaminen Viestintävirastoon ei itsessään aiheuta merkittäviä muutoksia viraston toiminnalle. Viestintäviraston mahdollisuudet perehtyä suunnitelmiin ja hankkia tietoja niistä toimenpiteistä, joihin häiriötilanteiden takia on ryhdytty, edellyttää kuitenkin virastolta työpanosta. Merkittävimpänä haasteena Viestintävirasto näkeekin palautetun suunnitelman arvioimisen ja valvonnan resursoinnin, jotta säädöksellä on myös todellista vaikuttavuutta.

Suunnitelmien toimittamisen kuormittavuuteen vaikuttaa olennaisesti miltä yrityksiltä suunnitelma vaaditaan. Mikäli Viestintäviraston tulee käydä läpi ja arkistoida kaikkien teleyritysten varautumissuunnitelmat, on tämä valtava työtehtävä erityisesti jos suunnitelma edellytetään välittömästi lain voimaantullessa. Viestintävirasto näkisi tähdellisempänä edellyttää suunnitelmaa vain suurimmilta teleyrityksiltä, joiden kohdalla heikon varautumisen vaikutukset näkyisivät hyvin laajasti koko valtakunnan tasolla.

3.8.2 Häiriötyöryhmä

Vaikutukset Viestintäviraston toimintaan

Häiriötyöryhmän tarkoituksena on helpottaa koordinoitua viranomaisten ja yritysten välillä ja parantaa varautumista häiriötilanteisiin. Viestintävirasto näkee häiriötyöryhmän kevyempänä keinona saavuttaa samoja päämääriä kuin mitä hankalasti määriteltävällä ja valvottavalla varautumissuunnitelmalla tavoitellaan. Häiriötyöryhmä vakiinnuttaisi Viestintäviraston suhteet häiriöihin liittyen niin teletoimijoihin kuin muihinkin sidosryhmiin, kuten energia-yhtiöihin ja mahdollistaisi useiden erityyppisten toimijoiden suunnitelmien koordinoinnin.

Kyseessä on uusi tehtävä Viestintävirastolle, joten virastolla ei ole valmista prosessia tai henkilöstöä häiriötyöryhmän käynnistämiseen ja toimintaan. Käytettävissä olevien resurssien määrä vaikuttaakin

Viestintäviraston näkökulmasta erittäin paljon työryhmästä saataviin hyötyihin. Mikäli viraston on mahdollista järjestää säännöllisesti työryhmätapaamisia ja valmistella yhteistoimintaohjeita häiriötilanteisiin, voitaisiin parhaassa tapauksessa häiriötilanteissa saada suuria hyötyjä esimerkiksi myrskyvaurioiden kohdalla viranomaisten, sähköyhtiöiden ja teleyhtiöiden koordinoituista toimista katkoalueiden korjausta nopeuttamalla. Häiriötyöryhmän menestyksekkään toiminnan kannalta on tärkeää, että Viestintävirastolla ja muilla osallistuvilla viranomaistahoilla on tarvittavat resurssit ja valtuudet tehdä linjauksia häiriötilanteiden ratkaisuun. Muutoin vaarana on, ettei toimintaa saada ohjattua tehokkaasti eikä työryhmällä saavuteta todellisia muutoksia ja parannusta toimintaan.

Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

Työryhmällä on vaikutus Viestintäviraston lisäksi niihin viranomaisiin, joiden osallistuminen nähtäisiin hyödylliseksi häiriötilanteiden vähentämiseksi. Esimerkiksi pelastuslaitosten tai Energiamarkkinaviraston osallistuminen voitaisiin nähdä tarpeelliseksi palokunnan raivaustehtävien tai sähköverkon ennaltasuojauksen osalta. Myös Kilpailuvirasto näkee mahdolliseksi osallistumisen työryhmään, mikäli käsiteltävien aiheiden vuoksi olisi riski kolluusiosta yritysten kesken. Näin ollen häiriötyöryhmä edellyttäisi osallistumisresurssia myös muilta viranomaisilta kuin Viestintävirastolta. Toisaalta monet näistä tahoista osallistuvat jo nykyisellään Huoltovarmuuskeskuksen tietojärjestelmäalan valmiustoimikuntiin, eikä lakiehdotuksesta seuraava uudistus olisi näille yhtä merkittävä. Mikäli työryhmän luonnetta Viestintäviraston ohjauksessa muutettaisiin nykyistä aktiivisemmaksi, saattaisi myös muille viranomaisille seurata jonkin verran lisätyötä työryhmän myötä.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan kriittisten osien suunnitelman ja palautettavuuden valvonta ja arviointi voi olla tavoitellusta vaikuttavuudesta riippuen viranomaisia paljonkin kuormittava. Häiriötyöryhmällä nähdään olevan selvä positiivinen vaikutus poikkeustilanteiden vähentämiseen ja tehokkaampaan ratkaisemiseen useiden toimijoiden yhteistoiminnan parantamisella. Työryhmästä saatavat hyödyt riippuvat paljon Viestintäviraston panostuksesta toimintaa ohjaavana viranomaisena.

3.9 X Maksut ja korvaus-asiat

Tietoyhteiskuntakaaren viimeiseen osaan esitetään muutoksia sekä maksuihin että korvauksiin. Maksujen osalta ehdotetaan asetettavaksi tietoyhteiskuntamaksu, joka määräytyisi prosenttimääräisesti teletoinnin liikevaihdosta. Tietoyhteiskuntamaksulla korvataan nykyiset viestintämarkkina- ja tietoturvamaksut, joiden suuruus perustuu 22 maksuluokkaan. Nykyisessä mallissa maksuluokka määräytyy teletoinnin liikevaihdon perusteella. Muutoksella tavoitellaan maksun hallinnollista yksinkertaistamista.

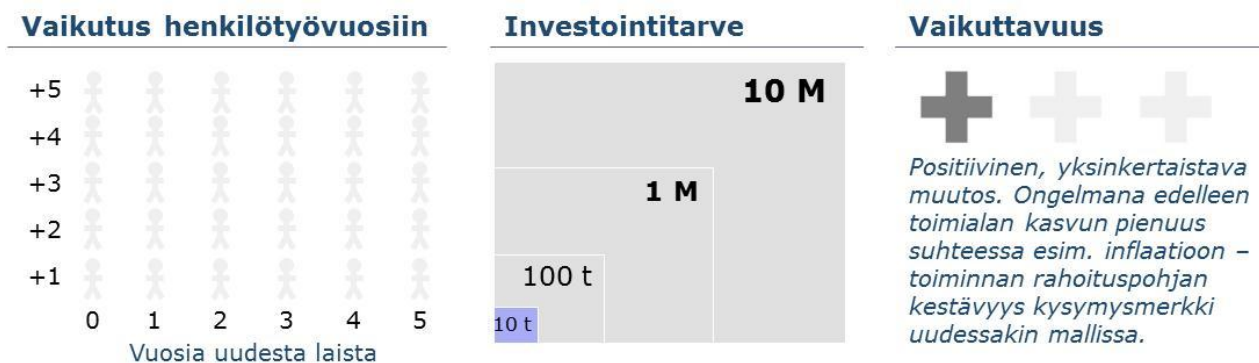
Tietoyhteiskuntakaareen ehdotetaan myös muutoksia toimilupien hakemusmaksuihin. Verkkotoimiluvan ja televisiotoiminnan ohjelmistoluvan hakemusmaksua esitetään korotettavaksi 1000 eurosta 5000 euroon. Lyhytaikaisen verkkotoimiluvan hakemusmaksu korotettaisiin 300 eurosta 1000 euroon ja lyhytaikaisten ohjelmistotoimilupien hakemusmaksu 100 eurosta 300 euroon. Radiotoiminnan ohjelmistotoimiluvan hakemusmaksu nousisi 1000 eurosta 1500 euroon.

Viimeisenä arvioitavana uudistuksena on viranomaisen avustamiskorvauksesta luopuminen. Jatkossa teleyrityksille korvattaisiin vain viranomaisen avustamiseen liittyvät investoinnit, ei avustamisesta aiheutuneita suoria henkilöstökuluja. Korvauksesta luopumisella tavoitellaan viranomaisen kustannusten alentamista sekä yhdenmukaista kohtelua mm. pankkialan tietopyyntöjen korvauskäytäntöihin. Tietopyynnöt koskevat vain kiinteän verkon ja matkaviestinverkon operaattoreita.

Muutokset	Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Muut
Prosenttiperusteisen tietoyhteiskuntamaksun käyttöönotto					
Toimiluvan hakemusmaksujen korotus					
Valvontamaksun maksuvelvollisuuden alkamisaika					
Tietojen luovuttamisen korvattavuus					SM alaiset

Koskee välillisesti
 Pieni vaikutus
 Suuri vaikutus

Kuva 18. Arvioitavien muutosesitysten vaikutukset viranomaisille.



Kuva 19. Yhteenveto vaikutuksista Viestintäviraston resursseihin, investointeihin ja toiminnan vaikuttavuudelle.

3.9.1 Prosenttiperusteisen tietoyhteiskuntamaksun käyttöönotto ja toimiluvan hakemusmaksujen korotus

Nykyisten kahden maksun yhdistäminen yhdeksi tietoyhteiskuntamaksuksi ja portaittaisen maksutaulukon muuttaminen prosenttimääräiseksi osuudeksi liikevaihdosta on hallinnollisesti yksinkertaisempi malli ja se selkeyttää Viestintäviraston työtä. Maksun piirissä olevien teleyritysten määrä pysyy kuitenkin samana ja yritykset edelleen ilmoittavat maksun perusteena olevat tiedot Viestintävirastolle, joten muutoksella arvioidaan olevan vain pieni vaikutus Viestintäviraston toimintaan. Viestintäviraston näkökulmasta liikevaihtoon perustuvan maksun ongelmana on, että teleyritysten yhteisliikevaihto on pysynyt vakaana viime vuodet, mutta viraston kustannukset toiminnasta ovat samanaikaisesti kasvaneet palkkakustannusten myötä. Lisäksi tietoyhteiskuntakaari siirtää eräitä uusia tehtäviä Viestintävirastolle, kuten häiriötyöryhmän vastuut sekä ohjelmistolupien käsittelyn, joiden rahoittamiseen ei tietoyhteiskuntamaksun kautta synny tuloja Viestintävirastolle, ja joiden muut maksut eivät kattane kaikkia toiminnan synnyttämiä kustannuksia.

Hakemusmaksujen korotuksilla ei ole merkittävää vaikutusta Viestintävirastolle, sillä maksujen luonne ei muutu ja niiden suuruusluokka pysyy samana. Korotuksien odotetaan kuitenkin jonkin verran vähentävän hakemusten määriä, mutta tämän vaikutus työmäärään on arvioitu pieneksi.

3.9.2 Tietojen luovuttamisen korvattavuus

Vaikutukset Viestintäviraston toimintaan

Viranomaisen avustamiskorvauksesta luopumisella nähdään vain pieni vaikutus Viestintäviraston toimintaan. Muutos edellyttää, että Viestintävirasto antaa määräyksiä tietojen luovuttamisen ajallisista vaatimuksista, tietojen teknisistä yksityiskohdista sekä tietojen säilytysvelvollisuuden teknisestä toteutuksesta. Tämä on kuitenkin kertaluonteinen tehtävä, eikä muutos vaikuta merkittävästi resurssitarpeisiin tai toimintamalleihin nykytoimintaan verrattuna.

Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

Viranomaisen avustamisen välittömistä kustannuksista saatavasta korvauksesta luopumisella arvioidaan olevan suuri vaikutus sisäasiainministeriön alaisten poliisi- ja tulliviranomaisten toimintaan. Valtion ei tarvitsisi enää korvata viranomaistarpeita varten hankittujen tietojärjestelmien käytöstä aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta tällä hetkellä isoimmilla operaattoreilla on yksinomaan viranomaisavustamiseen nimettyjä henkilöitä toiminnoissa ja niiden ylläpitäminen ainakaan nykyisessä laajuudessaan ei olisi toimijoille taloudellisesti järkevää korvauksen poistamisen jälkeen.

Välittömien kustannuksien korvauksesta luopuminen vähentää tältä osin viranomaisten kustannuksia tietopyyntöihin liittyen ja voi tietyissä tilanteissa kannustaa viranomaisia hyödyntämään aktiivisemmin teleoperaattoreita selvitystyössä. Toisaalta teleoperaattoreiden resurssit vastata tietopyyntöihin voivat heikentyä erityisesti sellaisten tapausten osalta, jotka vaativat manuaalista työtä. Viestintävirasto voisi kuitenkin antaa tarkempia määräyksiä toimenpiteiden ja tietopyyntöjen toteuttamisen tavoista ja noudatettavista määräajoista.

Mikäli teleoperaattorit vähentävät viranomaisavustamiseen käytettäviä henkilöresursseja, tietopyyntöjen vastausajat voivat pidentyä ja laatu heikentyä. Lisäksi riskinä nähdään tietopyynnöistä vastaavien yhteyspisteiden ulkoistaminen tai siirto ulkomaille. Viestintäviraston asettamalla määräyksillä voidaan kuitenkin vaikuttaa siihen, miten asia käytännössä toteutetaan, sillä Viestintävirastolla on mahdollisuus antaa määräyksiä esimerkiksi tietopyyntöjen vastausten minimitoimitusajoista ja teknisestä sisällöstä. Viestintäviraston näkökulmasta yksilöinti valvonnan piirissä olevista tietopyynnöistä on välttämätön, jotta määräyksenanto on tarkoituksenmukaista ja investoinnit yritysten tietojärjestelmiin voidaan arvioida yhdessä yritysten kanssa ja näin välttää yli-investoinnit.

Tietojen luovuttamisen korvattavuuden muutos poistaa viranomaisilta välittömiin kustannuksiin liittyvät korvaukset, mutta todennäköisesti lisää kustannuksia korvattavien järjestelmäinvestointien osalta. Jotta esitutkintaviranomaisten tietopyyntöjen palvelutaso voidaan varmistaa tulevaisuudessa, Viestintävirastolta edellytetään määräyksiä tietopyyntöjen vastausten ajallisista vaatimuksista ja teknisistä yksityiskohdista.

4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tietoyhteiskuntakaaren muutosten vaikutukset viranomaisille keskittyvät ensisijaisesti vaikutuksiin Viestintävirastolle. Muille viranomaisille ja ministeriölle vaikutukset ovat selkeästi vähäisempiä.

4.1 Vaikutus muille viranomaisille

Liikenne- ja viestintäministeriön osalta vaikutukset kohdistuvat osion II – ilmoituksenvarainen toiminta ja toimiluvat – osalta ohjelmistotoimilupien hallinnon siirtymiseen Viestintävirastolle. Viranomaisverkkojen etuoikeustoiminnon toteutus vaatii puolestaan ministeriöltä kannanottoa yleisiin periaatteisiin käyttäjistä sekä käyttäjien hyväksynnän prosessin.

Kuluttajaviraston osalta käyttäjän ja tilaajan oikeudet -osiossa on merkittäviä uudistuksia, jotka vähentävät Kuluttajaviraston näkökulmasta nykyisen lainsäädännön ongelmakohtia ja sitä kautta Kuluttajavirastolle tulevia valituksia ja selvityspyyntöjä. Toisaalta esimerkiksi käyttäjän oikeus valita internet-palveluntarjoaja saattaa kasvattaa yhteydenottoja myös Kuluttajavirastolle uuden lainsäädännön mahdollistaessa lakiin perustuen yhä helpomman keinon valittaa internet-palveluntarjoajien palveluista. Vastaavasti ns. luotonantajavastuu teleoperaattoreille saattaa nykyisten ongelmien ratkaisun ohella aiheuttaa lisää selvitystarpeita käytännön valituksiin liittyen. Kokonaisuudessaan esitettyjen lakimuutosten vaikutus on kuitenkin Kuluttajaviraston oman näkemyksen mukaan positiivinen ja työmäärää vähentävä.

Kilpailuviraston näkökulmasta suurimmat uuden lainsäädännön vaikutukset kohdistuisivat huomattavan markkinavoiman yritysten hinnoittelun valvontaan. Jo nyt Viestintäviraston rooli kilpailun edistämässä ja markkinoiden etukäteisessä valvonnassa on vähentänyt Kilpailuviraston työtä markkinavalvonnassa. Viestintäviraston toimivaltuuksien lisääminen markkinoiden etukäteisessä valvonnassa, vähentäisi ilmeisesti Kilpailuviraston tekemää kilpailurikkomusten jälkikäteistä valvontatyötä vapauttaen jonkin verran Kilpailuviraston resursseja. Tosin Kilpailuvirastolla olisi yksinomainen toimivalta kilpailurikkomusten jälkikäteisessä valvonnassa kilpailulainsäädännön suomin sanktiomahdollisuuksin. Luonnollisesti Kilpailuvirasto olisi edelleen aktiivisesti yhteydessä Viestintävirastoon, mitä kautta Kilpailuviraston näkökulma tulee huomioitua markkina-analyseissä ja hinnoittelupäätöksissä. Kokonaisvaikutus Kilpailuviraston näkökulmasta olisi näin ollen positiivinen ja resursseja säästävä.

Poliisin näkökulmasta merkittävin muutos tapahtuisi maksut ja korvaukset -osiossa. Muutosesitys nykyllä lainsäädäntöön on, että viranomaispyyntöjen osalta teleyrityksille korvattaisiin jatkossa enää järjestelmäkustannukset eikä aiheutuneita henkilökustannuksia.

Energiamarkkinaviraston osalta käyttäjän oikeudet, erityisesti vikatilanteiden selvitys alle 48h ja häiriötyöryhmä työllistävät potentiaalisesti myös sähköalan toimijoita ja vaativat Energiamarkkinaviraston näkökulmaa ja osallistumista työryhmiin. Käytännön vaikutukset ovat kuitenkin vähäisiä lukuun ottamatta aktiivisemmän suhteen rakentamista Energiamarkkinaviraston ja Viestintäviraston välille.

Oikeuslaitoksen näkökulmasta uusi lainsäädäntö saattaa erityisesti HMV-valvonnan osalta olla alkuvaiheessa työllistävä. Samoin käyttäjän oikeuksia koskeva lainsäädäntö lisännee myös oikeuskäsittelyitä.

Yhteenveto tietoyhteiskuntakaaren keskeisimmistä työmäärävaikutuksista on esitetty kuvassa alla:

		Viestintävirasto	Ministeriö	Kuluttajavirasto	Kilpailuvirasto	Poliisi
II	Ilmoituksenvarainen toiminta ja toimiluvat	↑	↓			
III	Velvollisuuksien asettaminen teleyrityksille	↑			↓	
IV	Verkkotunnushallinto	↓				
V	Käyttäjän ja tilaajan oikeudet	↑		↓		
VI	Yksityisyydensuoja sähköisessä viestinnässä	↑				
VII	Televisio, radio, tilausohjelmalvelut ja markkinoinnin sääntely	↑				
VIII	Viranomaisverkot ja viestinnän etuoikeustoiminto	↑	↑			
IX	Palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen	↑	↑			
X	Maksut ja korvaus-asiat	→				↑

Kuva 20. Arvioitavien lakimuutosesitysten aiheuttama työmäärän suhteellinen muutos eri viranomaisille.

4.2 Vaikutus Viestintävirastoon

Viestintäviraston osalta kaikkiin osa-alueisiin esitetään muutoksia, jotka aiheuttavat jonkinasteisia toiminnallisia muutoksia Viestintäviraston toimintaan. Suurimmat muutokset toiminnassa kohdistuvat huutokauppa- ja AIP-mallien käyttöönottoon uusissa tai uusittavissa matkaviestintaajuuksissa, ohjelmistotoimilupien hallinnoinnin siirtymiseen Viestintävirastolle, verkkotunnushallinnon toimintamallimuutokseen sekä palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen.

Näistä AIP- ja huutokaupamallin käyttöönotto lisää Viestintäviraston käsityksen mukaan resurssitarvetta sekä resurssipiikkeinä aina huutokaupakierroksen yhteydessä että jatkuvana rasitteena AIP-maksuhallinnossa. Jälkimmäinen koetaan työlääksi ylläpitää. AIP-maksu tulisi nykyisen hallinnollisen maksun rinnalle, joten sen hallinto ja maksuperusteet olisi pidettävä erillään hallinnollisesta maksusta.

Ohjelmistotoimilupien siirto Viestintävirastolle aiheuttaa toteutuessaan todennäköisesti merkittävän kuorman Viestintäviraston resursseille. Nykyisellään ohjelmistolupien hallintaan käytetään liikenne- ja viestintäministeriössä noin 1 htv, mutta tämä luku ei todennäköisesti riittäisi Viestintävirastossa johtuen toimilupien suuremmasta valituserkkyudestä erityisesti niukkuuden vallitessa.

Verkkotunnushallinnon muutos vähentää merkittävästi Viestintäviraston suoraa asiakaspalvelua loppuasiakkaille, erityisesti kuluttajille. Valtaosa fi-verkkotunnuksista on voimassa vain 1 vuoden, jolloin asiakaspalveluresurssi vapautuu valtaosin ensimmäisten vuosien aikana vaikka siirtymäaika uuteen malliin on 5 vuotta. Toisaalta toimintamallin muutos verkkotunnushallinnossa lisää tarvetta tekniselle asiantuntijaresurssille Viestintäviraston organisaatiossa, jotta palveluntarjoajamallissa pystytään takaamaan Viestintäviraston teknisen osaamisen taso ja resurssin riittävyys. Näin ollen nettomuutos verkkotunnushallinnon osalta on lievästi resurssia vapauttava, mutta keskeisin vaikutus on resurssitarpeen ennustettavuus ja riippumattomuus verkkotunnusten määrän kasvusta.

Palveluiden jatkuvuuden turvaamisen osalta teleyhtiöiden kriittisten toimintojen turvaamisen suunnitelmien valvonta sekä häiriötyöryhmän siirtäminen Viestintäviraston vastuulle muodostavat suurimmat muutokset resursointiin. Jotta näiden muutosten vaikuttavuus olisi merkittävä, on toiminteesiin resursoitava lisää henkilöitä, jotka suorittavat valvontaa, ohjeistusta ja ylläpitävät häiriötyöryhmän toimintaa. Näiden lisäksi palveluiden jatkuvuuden osalta mahdolliset muutokset liittyen valvomon palautettavuuteen ja kriittisten osien varmistamiseen saattaisivat vaatia merkittäviäkin resurssipanostuksia Viestintävirastolta. Lakitekstin luonnosvaiheen muotoilu jättää kuitenkin toistaiseksi niin avoimen tulkinnan kriittisistä verkon osista, että käytännön valvontamahdollisuuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Kokonaisuutena jatkuvuuden ja toimintavarmuuden kehittämisen osalta Viestintävirasto arvioi sen resursointitarpeen olevan merkittävä. Toisaalta toimintavarmuuden kehittäminen erityisesti häiriötyöryhmän kautta nähdään suurena mahdollisuutena lisätä Viestintäviraston toiminnan vaikuttavuutta ja suomalaisen tietoyhteiskunnan toimintavarmuutta.

Lisäksi pitkäaikainen vaikutus saattaisi olla kaupallisen toiminnan valvonnassa lyhytaikaisilla radiotoimiluvilla, koska valvonta olisi käytännössä mahdotonta Viestintäviraston käsittely- ja kuulemisajoista johtuen (toimilupakaudet noin 2 kk, valituksen käsittely noin 2 kk). Mikäli resursointi kuitenkin haluttaisiin tehdä, on sisällön valvonta työvoimavaltaista ja vaatisi käytännössä jopa täyspäiväisen resurssin siltä varalta, että ohjelmistosisältöjä tulisi seurata ja niiden sisältöä valvoa ja arvioida. Muita pitkäaikaisia vaikutuksia resursointiin syntyy yksityisyydensuojan valvonnan laajentamisessa teletoimijoista kaikkiin viestinvälittäjiin, joka vaikuttavasti toteutettuna vaatii hieman lisää resursseja valvomaan yksityisyydensuojan toteuttamista esim. internet-palveluissa.

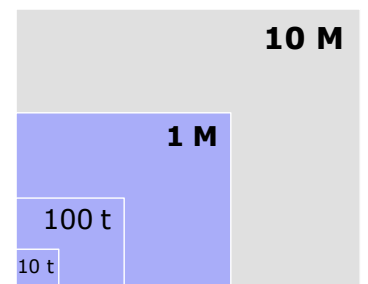
Viestintäviraston toimintaan vaikuttavat myös esitettyjen lakimuutosten osalta useat kertaluontoiset, toiminnan aloittamisesta johtuvat resursointitarpeet. Uudet hinnoittelunvalvontakeinot vaativat uusien mallien toimivuuden, laskentaperiaatteiden ja markkinavaikutusten arviointia. Puhelinluettelo- ja numeropalveluiden yleispalveluvelvoite vaatii kattavan markkina-analyysin teon ennen yleispalveluvelvoitteen asettamista toimijoille. AIP-mallin käyttöönotto vaatii syvällisen analyysin taajuuksien arvosta ja huutokauppa taajuusalueilla näiden teknisen arvioinnin ja huutokaupparamallin- ja käytäntöjen päivityksen. Verkkotunnushallinnon täysin uusi toimintamalli vaatii alkuvaiheessa runsaasti investointeja järjestelmiin sekä palveluntarjoajien hallintomallin kehittämiseen. Etuoikeustoiminnon käyttöönotto vaatii tietojärjestelmäinvestointeja sekä käytännön toimintamallin suunnittelun. Lisäksi häiriötyöryhmän toiminnan aloittaminen ja kriittisten osien suunnittelun ohjeistus vaativat alkuinvestointina enemmän työtä. Näistä kaikista muutoksista johtuen Viestintäviraston työmäärä ensimmäisten vuosien aikana on merkittävästi suurempi kuin pitkällä aikavälillä. Käytännössä työmäärä on jopa kaksinkertainen uuden lainsäädännön soveltamisen alkuvaiheessa suhteessa pitkän aikavälin tilanteeseen. Lisäksi Viestintävirastolla on tarve investoida järjestelmiin sekä ohjelmistoihin toiminnan aloittamisen yhteydessä.

Tietoyhteiskuntakaaren esitettyjen muutosten yhteisvaikutus Viestintävirastolle on edellä kuvatuista syistä johtuen alkuvaiheessa nettona noin 20 henkilötyövuoden työmäärälisäys ja pitkällä aikavälillä noin 10 henkilötyövuoden työmäärälisäys. Alkuvaiheen resurssitarpeeseen vaikuttaa voimakkaasti eri toimintojen toteutusaikataulu, pidemmällä aikavälillä tavoiteltu valvonnan taso. Lisäksi investointitarve ostettaviin ohjelmistoihin ja järjestelmiin eri osa-alueilla on yhteensä jopa joitain miljoonia euroja, mikä pitää huomioida toimintamallin muutoksia arvioitaessa ja muutosten toteutusaikataulua arvioitaessa, sillä osa näistä hankinnoista on luonteeltaan aikaa vieviä.

Vaikutus henkilötövuosiin



Investointitarve



Suuria investointeja Viestintävirastolle koituu uusista tietojärjestelmistä. Järjestelmäinvestointeja joudutaan toteuttamaan liittyen etuoikeustoiminteen käyttäjätietokantaan, verkkotunnushallinnon uuteen toimintamalliin sekä huutokauppa- ja AIP-mallien toteutus-, laskenta- ja muihin järjestelmiin.

Kuva 21. Lakimuutosesitysten arvioitu vaikutus Viestintäviraston resurssintoihin ja investointeihin 5 vuoden aikana.