Liikenne- ja viestintäministeriö

PL 31

00023 Valtioneuvosto

kirjaamo@lvm.fi

Dnro: LVM/1353/03/2011

Tietoyhteiskuntakaari, luonnos hallituksen esitykseksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt 4.4.2013 Itella Oyj:ltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta tietoyhteiskuntakaareksi.

Itella toteaa, että lainsäädäntöhanke on erittäin mittava ja kunnianhimoinen, kun sähköisen viestinnän lainsäädäntö on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on ollut luoda myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia, muun muassa parantaa palvelujen saatavuutta ja kilpailevan liiketoiminnan edellytyksiä.

Itella kiinnittää huomiota muutamaan seikkaan lakikokonaisuudessa. Sähköisen viestinnän yksityisyyden suojan sääntely ja tietoturvan varmistaminen ulotettaisiin koskemaan kaikkia viestinnän välittäjiä. Sääntelyn laajentamisen tarkoituksena on lisätä kuluttajien luottamusta sähköisiin palveluihin ja sitä kautta aikaansaada positiivisia vaikutuksia palvelujen kysynnälle, tietoyhteiskuntakehitykselle ja koko yhteiskunnalle. Nämä ovat lähtökohtaisesti myönteisiä tavoitteita. Ehdotukseen liittyy kuitenkin joiltakin osin tarve tarkennuksille. Ensinnäkin tietoyhteiskuntakaaren määritelmät ja velvoitteet on kirjoitettu osin epäselvästi, niin että esityksestä ei käy selväksi, mitkä kaikki palvelut ja toiminnot kuuluisivat jatkossa lain soveltamisalaan. Itellan kannalta olennaista on, mitä jatkossa tarkoitettaisiin esimerkiksi viestin välittäjällä, viestintäpalvelulla ja yleisellä teletoiminnalla.

Lain 2 ja 3 §:n mukaan teleyrityksiä olisivat ne, jotka tarjoavat viestintäpalvelua ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille, jolloin tällaisesta yleisestä teletoiminnasta on tehtävä ilmoitus Viestintävirastolle. Viestintäpalvelulla tarkoitettaisiin palvelua, joka muodostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä tai tarjolla pitämisestä viestintäverkossa. Kyse olisi yleisestä teletoiminnasta, jos viestintäpalvelua tarjotaan ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille. Viestinnän välittäjiä olisivat lisäksi ne, jotka välittävät tilaajien tai käyttäjien sähköistä viestintää, myös silloin kun viestintää välitetään tietyn sähköisen palvelun sisälläkin, vaikka toimintaa ei pidettäisikään teletoimintana. Näitä muita viestinnän välittäjiä koskisivat jatkossa tietoyhteiskuntakaaren VI osan säännökset viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta.

Perinteisen postitoiminnan rinnalle on jo vuosia sitten kehitetty niin sanottuja hybridipalveluja, joissa viesti on jossain käsittelyn vaiheessa sähköisessä muodossa. Viesti voi olla sähköisessä muodossa lähettäjältä lähtiessään, ja sitten se toimintaketjun jossain vaiheessa tulostetaan fyysiseen muotoon ja mahdollisesti kuoritetaan ennen toimittamista jakeluyrityksen verkkoon. Toisaalta viesti voi olla alun perin fyysisessä muodossa, mutta toimintaketjun jossain vaiheessa se muutetaan sähköiseksi eli digitoidaan ennen saattamista vastaanottajan saataville. Perinteistä postitoimintaa korvaavaa toimintaa on myös esimerkiksi verkkolaskujen välittäminen, jolloin viesti on koko prosessin ajan sähköisessä muodossa. Lakiesityksessä tulisi olla selvästi nähtävillä, miltä osin tällaiset toiminnot tulisivat sääntelyn piiriin.

*Lisäarvopalveluja* koskevan määritelmän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että lisäarvopalveluja eivät ole sellaiset palvelut, joissa palvelun sisältö ei pääosin perustu sijaintitietojen käsittelyyn, kuten esimerkiksi verkkopankkipalvelut, hallinnon sähköiset asiointipalvelut tai muut vastaavat palvelut. Nämä palvelut voivat olla lain mukaisia tietoyhteiskunnan palveluja. Esityksessä olisi kuitenkin vielä tarkemmin selvennettävä, mikä sääntely näihin toimijoihin ulottuisi. Katsottaisiinko esimerkiksi pankit viestin välittäjiksi tai teleyrityksiksi silloin, kun ne tarjoavat verkkolaskupalvelua? Entä olisivatko tulostusoperaattorit kuten Enfo, Strålfors tai Itella Information *viestinnän välittäjiä, viestintäpalvelun tarjoajia* tai *teleyrityksiä*, kun ne vastaanottavat yrityksiltä niiden viestejä sähköisessä muodossa joko tulostamista varten taikka lähettäjäyrityksen ja viestin vastaanottajan niin halutessa välittävät viestin sähköisessä muodossa edelleen sähköiseen postilaatikkoon noudettavaksi (esimerkiksi Itellan Netposti-palveluun)? Netposti-palvelun kanssa vastaavanlainen palvelu on myös valtionhallinnon asiointitilipalvelu, jossa viranomaisten päätöksiä tai muita viestejä siirretään palvelimelle asiakkaan noudettavaksi. Itella toteaa omana kantanaan, ettei ole perusteltua katsoa mitään edellä kuvattua toimintaa yleiseksi teletoiminnaksi.

Esitysluonnokseen ei sisälly minkäänlaista arviointia taloudellisista vaikutuksista yritystoimintaan liittyen yksityisyydensuojan valvonnan laajentamiseen teletoimijoista kaikkiin viestin välittäjiin. Viranomaistoimintaan liittyen todetaan vain tämän muutoksen vaikutusten olevan merkitykseltään vähäisiä. Itella katsoo, että tietoyhteiskuntakaaren jatkovalmistelussa on olennaisen tärkeää tehdä kattava ja perusteellinen arviointi siitä, mitä kaikkia toimialoja ja palveluntarjoajia sähköisen viestinnän sääntely jatkossa koskisi, miltä osin kyse olisi teletoiminnasta ja miltä osin muusta viestien välittämisestä, sekä mitä taloudellisia vaikutuksia sääntelystä olisi näille yrityksille.

Toimijoiden päällekkäisiä ja rinnakkaisia velvollisuuksia eri laeissa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää, esimerkkinä mainittakoon velvollisuus monenkertaiseen valvontamaksujen maksamiseen Viestintävirastolle aiheutuvista kustannuksista.

Tietoyhteiskuntakaaren III osassa ehdotetaan Viestintävirastolle hyvin laajoja ja rajoittamattomia toimivaltuuksia hinnoitteluun ja huomattavan markkinavoiman sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä. Säännökset ovat monelta osin ongelmallisia perustuslain 80 §:ssä viranomaisen määräysvallalle asetettujen edellytysten ja rajoitusten kannalta. Viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Viranomaiselle määritellyn norminantovallan tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Kyseeseen tulee määräyksenantovalta lähinnä korostetun teknisluonteisissa, vähäisiä yksityiskohtia koskevassa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähämerkityksellisissä asioissa, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Itella toteaa, että Viestintäviraston määräyksenantovaltaa ei tule lisätä ehdotuksen mukaisella tavalla, vaan merkittävät linjaukset tulee tehdä laintasoisesti ja viranomaisen toimivallan tulee olla laissa tarkasti säännelty. Yritysten hinnoitteluvapauteen ja kustannuslaskentaan ei tule puuttua, ellei se ole erityisen perusteltua. Sen tyyppiset säännökset, jotka mahdollistavat, ettei yritykselle aiheutuneita kaikkia kustannuksia oteta huomioon säänneltyjen hintojen arvioinnissa, ovat yritystoiminnan kannalta kestämättömiä.

Ehdotus tietoyhteiskuntakaareksi sisältää kaiken kaikkiaan yrityksille merkittävää lisäsääntelyä, mikä on muun muassa hallitusohjelman ja paremman sääntelyn tavoitteiden vastaista. Asian jatkovalmistelussa tulisikin keskittyä selkeyttämään lainsäädäntöä ja vähentämään yrityksille aiheutuvaa päällekkäistä sääntelytaakkaa, mikä oli hankkeen alkuperäisenä tavoitteena.

Kunnioittavasti

Itella Posti Oy

Viestinvälitys

Petri Aaltonen

Johtaja, kuluttajapalvelut