



16.3.2015

Jakelussa mainitut

Lausuntopyyntö tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoanne hallituksen esitys - luonnoksesta tietoyhteiskuntakaaren muuttamiseksi. Esitysluonnos löytyy ministeriön kotisivuilta osoitteesta www.lvm.fi/lausuntopyynnot.

Esityksessä ehdotetaan, että nykyistä tietoyhteiskuntakaaren puhelinmarkkinoinnin kieltoa (tietoyhteiskuntakaari 201 §) jatketaan nykyisen kaltaisena ja edelleen määräaikaisena vuoteen 2018 saakka. Lisäksi tietoyhteiskuntakaareen ehdotetaan lisättäväksi Viestintaviraston valtuutus antaa määräyksiä televisiovastaanottimien ja suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuudesta, mikä perustui ennen viestintämarkkinalakiin.

Lausunnot pyydetään toimittamaan sähköpostilla liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamoon (kirjaamo@lvm.fi) ja osoitteeseen tom.lindholm@lvm.fi **9.4.2015 kello 12.00 mennessä**. Ministeriö toivoo, että lausunnonantajat eivät lähetä lausuntoa sähköpostiversion ohella myös postitse.

Lisätietoa asiasta antaa Tomi Lindholm, puh. 0295 342 021.

Juhapekka Ristola
Ylijohtaja

Tomi Lindholm
Neuvotteleva virkamies

Jakelu Oikeusministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö

Viestintävirasto
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

DNA Oy/lakiasiat; legal@dna.fi
TeliaSonera Finland Oyj
Elisa Oyj
Anvia
Finnet-liitto ry
Yleisradio Oy
TV 5 Finland Oy
Sanoma Entertainment Oyj
MTV Media Oy
Digita Oy
Suomen asiakkuusmarkkinointiliitto ry
Eniro Sentraali Oy

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen mukaan tietoyhteiskuntakaaren puheliniittymän markkinoinnin kieltoa jatkettaisiin kolmella vuodella.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi Viestintävirastolle oikeus antaa määräyksiä tele-

visiovastaanottimien ja suojauksen purkujärjestelmien teknisistä ominaisuuksista niiden yhteensopivuuden varmistamiseksi.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Puhelinliittymän markkinoinnin kielto

Puhelinmyynti on helppo, tehokas ja edullinen tapa markkinoida ja myydä tuotteita ja palveluita. Se on hyvä myyntikanava uusille markkinoille tai uusiin tuoteryhmiin laajentuville yrityksille. Puhelinmyynnin voidaan katsoa lisäävän kuluttajien saatavilla olevien tuotteiden määrää (erityisesti haja-asutusseuduilla) ja sita kautta lisäävän kilpailua, mikä pääsääntöisesti alentaa loppuasiakashintoja

Kuluttajiin kohdistuvaan puhelinmyyntiin liittyy myös haittoja. Ensimmäinen osa kuluttajista voi kokea puhelinmyynnin ylipäänsä häiritseväksi. Toiseksi jotkut kuluttajat saattavat tehdä puhelinmyynnin seurauksena ostopäätöksiä, joita myöhemmin katuvat. Ääritapauksissa voi myös käydä niin, että kuluttaja kokee itsensä harhaanjohtetuksi tai huijatuksi hankintapäätöstä tehdessään tai että myyjän lailliseksi katsoma sopimus on syntynyt vastoin kuluttajan tahtoa.

Matkaviestinverkon puhelinliittymien puhelinmarkkinoinnissa ajautettiin 2010-luvun alkuvuosina kovan kilpailun ja ulkoistettujen puhelinmyyntiorganisaatioiden seurauksena ylilyönteihin. Epäterveiksi ja harhaanjohtaviksi arvioitujen myyntikäytäntöjen seurauksena joillekin kuluttajille aiheutui päällekkäisiä liittymiä, katkoksia liittymien toiminnassa sekä yleistä epäselvyyttä, mikä johti korkeisiin kuluttajavalitusmääriin. Suurin osa ongelmista aiheutui ns. ”winback”-soitoista, joilla operaattori yritti saada kilpailevalle operaattorille vaihtavan asiakkaansa takaisin. Koska numeronsiirtoprosessi ei ole reaaliaikainen, päällekkäisten numeronsiirtopyyntöjen ja sekaannusten vuoksi asiakas saattoi jäädä useiksi päiviksi ilman toimivaa matkapuhelinliittymää. Toistuvien ylilyöntien seurauksena viestintämarkkinalakiin (393/2003) lisättiin matkaviestinverkon puhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltä käsittelevä pykälä (65 a §) 1.8.2012 (373/2012). Kiellon tarkoitus oli poistaa kuluttajamarkkinoilla havaittuja ongelmia matkaviestinverkon pu-

helinliittymien markkinoinnissa. Säännöksen käyttöönottoa kannattivat tuolloin kuluttajaviranomaisten lisäksi myös kaikki kolme suurta matkapuhelinoperaattoria. Koska toimenpide oli poikkeuksellinen, asetettiin säännös määräaikaiseksi. Tietoyhteiskunta-kaarta vuonna 2014 valmisteltaessa puhelinliittymien markkinoinnin kielto siirrettiin osaksi tätä lakia, jossa se on tällä hetkellä 201 §.

Säännös on voimassa 1.7.2015 saakka. Kiellon mukaan matkaviestinverkon puhelinliittymää ei saa markkinoida kuluttajalle puhelimitse muuten kuin kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä. Teleyritykset voivat kuitenkin markkinoida omille matkapuhelinasiakkailleen liittymiä. Säännöksessä matkaviestinverkon puhelinliittymällä tarkoitetaan puhelinliittymiä, joissa puhepalvelujen käyttö edellyttää SIM-korttia tai kyseessä on kiinteän verkon numerointia hyödyntävä niin sanottu kiinteä matkapuhelinliittymä. Jos kuluttaja on aiemmin ollut teleyrityksen asiakas, mutta on vaihtanut matkapuhelinliittymänsä tarjoajaa, teleyritys ei saa ottaa kuluttajaan enää yhteyttä puhelimitse markkinointitarkoituksessa. Numeronsiirtopyynnön tekemisen jälkeen asiakasta ei, säännöksessä tarkoitettulla tavalla, voida enää pitää operaattorin asiakkaana.

Selvitysten perusteella kaikki markkinaosapuolet ovat sitä mieltä, että nykyisen määräaikaisen säännöksen vaikutukset ovat olleet positiivisia. Markkinan nähdään olevan tasapainossa, ja sekä kuluttajaviranomaiset että matkapuhelinoperaattorit arvioivat kuluttajajasiakasvalitusten vähentyneen merkittävästi. Sääntelyn lisäksi toimijat ovat sopineet yhteisiä pelisääntöjä ja siten itsesääntelyn kautta säännös on toiminut käytännössä hyvin

Tietyt toimijat, joilla ei ole ns. omia matkapuhelinliittymäasiakkaita eivät pidä nyky-lainsäädäntöä hyvänä, sillä kilpailijat voivat vapaasti soittaa heidän asiakkailleen ja myydä näille esimerkiksi dataliittymiä tai tv-viihdepaketteja. On huomattava, että nyky-säännöksellä ei pyritty kieltämään edellä mainittujen tuotteiden puhelinmarkkinointia, vaan ainoastaan matkapuhelinliittymien pu-

helinmarkkinointi. Lisäksi puhelinmyyntiä vastaavaa myyntitoimintaa voidaan tehdä täysin luvallisesti esimerkiksi internetissä tai IP-puheluilla.

Selvitysten mukaan kilpailu on säilynyt kiireänä Numeronsiirrot eivät ole vähentyneet ja matkaviestinverkon puhelinpalveluiden hinnat ovat jatkaneet laskuaan. Matkapuhelinoperaattorit näkevät kilpailun matkapuhelinliittymissä siirtyneen puhelinmyynnistä muihin myyntikanaviin, kuten internetiin sekä kasvokkain tapahtuvaan myyntiin kaupakeskuksissa.

Kilpailunäkökulmasta voimassa olevalla säännöksellä on poistettu yksi keino markkinoille pyrkivälle uudelle toimijalle. Kilpailuviranomaiset arvioivat, että nykysäännös on saattanut rajoittaa haja-asutusalueilla elävien kuluttajien valinnanvapautta, koska heillä on pitkät matkat kauppakeskuksiin, ja puhelinmyynti olisi voinut avata kuluttajille mahdollisuuden ostaa parempia tai edullisempia matkapuhelinliittymiä.

Sekä kuluttajaviranomaiset että matkapuhelinoperaattorit arvioivat kuluttajavalitusten vähentyneen selvästi nykysäännöksen käyttöönoton jälkeen. Säännöksellä on ollut jonkin verran henkilöstövaikutuksia sekä matkapuhelinoperaattoreiden oman myynti- ja markkinointihenkilöstön että operaattoreiden työllistämien alihankkijoiden henkilöstön määrään. Tästä huolimatta matkapuhelinoperaattorit kertoivat selvityksissä selvästi parantuneesta asiakastytyvyydestä

1.2 Viestintäviraston määräykset televisiovastaanottimien ja suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuudesta

Viestintäviraston valtuutus antaa määräyksiä televisiovastaanottimien ja suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuudesta perustui ennen viestintämarkkinalakiin. Kun viestintämarkkinalaki kumottiin tietoyhteiskunta-alueella, on vastaavan sisältöinen valtuutus tarpeen sisällyttää myös tietoyhteiskunta-alueeseen, jotta Viestintäviraston määräys 36 B voidaan antaa uudelleen.

Viestintäviraston määräyksissä tekniset ominaisuudet yksilöidään viittaamalla asianomaisiin standardeihin. Viestintäviraston määräys 36 B koskee televisiovastaanotti-

miin asennettavaa pistokeliitäntää, suojauksenpurkujärjestelmien digitaaliteleviösignaalien purkamista ja salaamattomina lähetettyjen signaalien vastaanottamista sekä laajakuvatelevisioverkkojen laajakuvateleviopalvelujen ja -ohjelmien levitystä. Määräyksellä Viestintävirasto panee täytäntöön yleispalveludirektiivin 24 artiklan ja direktiivin liitteen VI sekä käyttöoikeusdirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ja siksi valtuutus tulee sisällyttää tietoyhteiskunta-alueeseen.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Puhelinliittymän markkinoinnin kielto

Esityksessä ehdotetaan, että nykyistä tietoyhteiskunta-alueen puhelinmarkkinoinnin kieltoa jatketaan nykyisen kaltaisena ja edelleen määräaikaisena vuoteen 2018 saakka. Tätä puoltaa se, että markkinoiden ja teknologian kehittyminen saattavat tehdä säännöksestä lähitulevaisuudessa tarpeettoman. Nykysäännöksen jatkamista uudella määräaikaisella kaudella puoltaa myös se, että jatkamisen negatiiviset vaikutukset ovat nykytilanteeseen verrattuna minimaaliset ja merkittävä osa alan toimijoista pitää kiellon jatkamista määräaikaisena tällä hetkellä parhaana ratkaisuna.

2.2 Viestintäviraston määräykset televisiovastaanottimien ja suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuudesta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tietoyhteiskunta-alueeseen uusi 264 a pykälä, jonka mukaan Viestintävirastolla on oikeus televisiovastaanotinten yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

Ehdotetun pykälän mukaan Viestintävirastolla on oikeus televisiovastaanotinten yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista. Ehdotettu uusi pykälä vastaa 1.1.2015 tietoyhteiskunta-alueella kumotun viestintämarkkinalain 132 pykälän 1 momenttia. Viestintäviraston määräyksissä tekniset ominaisuudet yksilöidään viittaamalla asianomaisiin standardeihin. Ehdotetun valtuutuksen nojalla

annettavalla Viestintäviraston määräyksellä pannaan täytäntöön yleispalveludirektiivin 24 artikla ja direktiivin liite VI.

Lisäksi tietoyhteiskuntaaaren 269 pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan Viestintävirastolla on oikeus suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

Ehdotettu momentti vastaa tietoyhteiskuntakaarella kumotun viestintämarkkinalain 132 pykälän 1 momenttia. Ehdotetun valtuutuksen nojalla annettavalla Viestintäviraston määräyksellä pannaan täytäntöön käyttöoikeusdirektiivin 4 artiklan 2 kohta.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Puhelinliittymän markkinoinnin kieltö

Esityksen vaikutusarvioinnin pohjaksi on laadittu kolme erilaista skenaariota: puhelinmarkkinoinnin kiellon säätäminen uudestaan muuttumattomana, säännöksen raukeaminen tai säännöksen laajentaminen muihin viestintäpalveluihin, kuten esimerkiksi kiinteisiin laajakaistaliittymiin tai maksullisiin tv-viihdepalvelupaketteihin. Seuraavaksi esitetään eri skenaarioiden vaikutukset markkinoiden nykytilaan, kilpailuvaikutukset, vaikutukset kuluttajiin sekä työllisyysvaikutukset.

Jos säännös säädettäisiin uudelleen muuttumattomana, ei sillä olisi merkittäviä vaikutuksia nykyiseen kilpailutilanteeseen tai matkapuhelinliittymien hintoihin. Kaikki kolme matkapuhelinoperaattoria, Viestintävirasto ja Asiakkuusmarkkinointiliitto kannattivat säännöksen jatkamista määräaikaisena. Kukaan markkinaosapuoli ei ehdottomasti vastustanut jatkamista nykymallilla. Kaikki osapuolet kuluttajaviranomaisia lukuun ottamatta kuitenkin näkivät, että jos jatketaan nykyisellä mallilla, tulee säännös antaa määräaikaisena. Uutta määräaikaisesta säännöstä puolesttiin, koska tällä hetkellä nykyisellä säännöksellä jatkaminen nähdään potentiaalisilta negatiivisilta vaikutuksiltaan pienemmäksi kuin säännöksen poistaminen. Nykysäännöksen jatkamista puoltaa myös se, että markkinoiden ja teknologian kehittyminen saattavat

tehdä säännöksestä ajan myötä tarpeettoman ja säännöksestä luopumista tulee siten arvioida uudelleen lähitulevaisuudessa. Sopivana määräaikaisuutena voidaan pitää kolmea vuotta.

Jos säännös säädettäisiin uudelleen muuttamattomana, kilpailu keskittyisi matkapuhelimien sijaan muihin myyntikanaviin, kuten internetiin sekä myymälöihin. Matkapuhelinliittymien määrän ja hinnan kehitys jatkuisi todennäköisesti nykyisen kaltaisena eli kilpailu markkinoilla säilyisi kireänä ja matkaviestinverkon puhelinpalveluiden hinnat jatkaisi mahdollisesti laskuaan.

Säännöksen määräaikaista jatkamista puoltaa lisäksi se, että kuluttajaviranomaiset keräävät nykyisin kuluttajayhteydenottojen määrästä ja laadusta vertailutietoa, mikä tarkoittaa, että puhelinmarkkinointikiellon sääntelyn vaikutuksia voidaan arvioida nykyistä paremmin lähivuosien aikana.

Matkapuhelinoperaattoreiden mukaan nykymallilla jatkamisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia heidän toimintaansa, sillä matkapuhelinoperaattorit ovat sopeutuneet nykytilanteeseen tekemällä tarvittavat muutokset toimintamalleihinsa ja prosesseihinsa.

Jos nykyisen kiellon annettaisiin raueta, potentiaalinen kilpailu lisääntyisi, sillä yksi myyntikanava palautuisi toimijoiden käyttöön, nykyisten matkapuhelinoperaattoreiden keskinäinen kilpailu kiristyisi ja mahdollisesti myös uusia toimijoita pääsisi helpommin markkinoille. Toisaalta on mahdollista, että kiellon raukeaminen johtaisi säännöksen käyttöönottoa edeltäneeseen tilanteeseen, jossa myyntikäytännöt muuttuisivat harhaanjohtaviksi ja epäterveiksi. Tästä seuraisi jälleen kuluttaja- ja asiakasvalitusten kasvu ja tämä mahdollisesti vaikuttaisi myös matkapuhelinoperaattoreiden asiakastytyvyyteen.

On tärkeää huomata, että nykyiseen sääntelyyn päädyttiin nimenomaan numeronsiirtoprosessissa olleiden ongelmien vuoksi, mikä aiheutti ongelmia kuluttajille. Numeronsiirtoprosessissa ei ole tapahtunut kehitystä lainkaan kolmen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Jos kiellon annettaisiin raueta, joutuisivat matkapuhelinoperaattorit todennäköisesti jälleen muuttamaan toimintamalle-

jaan ja prosessejaan vastaamaan kolmen vuoden takaista tilannetta.

Arvioitaessa säännöksen laajentamista muihin viestintäpalveluihin, tarkasteltiin matkaviestinverkon puhelinliittymien lisäksi matkaviestinverkon dataliittymiä, kiinteän verkon laajakaistaliittymiä sekä maksullisia TV-viihdepaketteja. Kuluttajaviranomaisten mukaan tarve puhelinmarkkinoinnin kieltämiselle olisi heidän vastaanottamiensa kuluttajayhteydenottojen perusteella suurin matkaviestinverkon dataliittymien osalta. Toiseksi eniten kuluttajaviranomaiset näkevät tarvetta puhelinmarkkinoinnin kieltämiselle kiinteän verkon laajakaistaliittymien sekä maksullisten TV-viihdepakettien osalta. Muiden markkinaosapuolien näkemysten mukaan ongelmia tai sääntelytarvetta muiden kuin nykysäännöksen osalta ei ole. Nykysäännös asetettiin korjaamaan ongelmat, jotka liittyivät numeronsiirtoprosessiin, joka koskee vain matkapuhelinliittymiä eikä siten muita viestintäpalveluita. Säännöksen laajentamisen voidaan katsoa rajoittavan kilpailua entisestään sekä nykyisten toimijoiden välillä että uusien potentiaalisten toimijoiden markkinoille tulon osalta.

Jos säännöstä laajennettaisiin, viihde- ja laajakaistapalveluiden puhelinmyynnistä aiheutuneet kuluttajavalitukset tulisivat vähenemään. Toisaalta asiakastytymättömyys saattaisi kasvaa tuotepaketoinnin ja kokonaisasiakkuuksien hoidon vaikeutuessa.

Matkapuhelinoperaattoreiden mukaan nykysäännöksen merkittävä laajentaminen johtaisi koko nykyisen puhelinmyyntiorganisaation alasajoon. Tämä aiheuttaisi yhteensä vähintään 1000 ihmisen irtisanomisen operaattoreilta ja heidän käyttämillään alihankkijoilta, vaikka osa työntekijöistä pystyttäisiinkin sijoittamaan toisiin tehtäviin.

Jos säännöstä laajennettaisiin, saattaisi palvelutaso kuluttajien näkökulmasta heiketä puhelimitse tehtyjen palvelutarjousten vähentyessä tai ainakin siirtyessä muihin kanaviin. Haja-asutusalueilla asuvien kuluttajien palvelu ja valinnanmahdollisuudet heikkenisivät nykytasosta, koska he eivät enää automaattisesti saisi kontakteja mobiilidataliittymiin, kiinteisiin laajakaistaliittymiin tai maksullisiin tv-viihdepalveluihin liittyen.

3.2 Viestintäviraston määräykset televisiovastaanottimien ja suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuudesta

Viestintäviraston määräys 36 B koskee telenlaitteita ja teletoimintaa. Viestintäviraston määräyksillä tarkennetaan lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Määräykset ovat toimijoita velvoittavaa lainsäädäntöä.

Esitetyllä muutoksella saatetaan tilanne vastaamaan tilannetta ennen tietoyhteiskuntakaaren voimaantuloa.

4 Asian valmistelu

Esitystä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä. Esitystä valmisteltaessa on pyydetty lausunnot Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Viestintävirastolta, teleoperaattoreilta, puhelinmarkkinointiyrityksiltä sekä heidän edunvalvojaltaan, oikeusministeriöltä sekä työ – ja elinkeinoministeriöltä.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2015.

Laki

tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan tietoyhteiskuntakaaresta annetun lain (917/2014) 351 §:n 4 momenttia sekä lisätään tietoyhteiskuntakaareen uusi 264 a § ja 269 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

264 a §

Televisiovastaanottimia koskevat tekniset määräykset

Viestintävirastolla on oikeus televisiovastaanotinten yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

269 §

Sähköisen viestin suojaaminen

Viestintävirastolla on oikeus suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

351 §

Voimaantulo

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään heinäkuuta 2018.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

| | | |
|----------------------------|----------------|-----------------------------------------|
| <i>Voimassa oleva laki</i> | <i>Ehdotus</i> | <i>Liite</i> <i>Rinnakkaisteksti</i> |
| (Uusi) | | |

264 a §

Televisiovastaanottimia koskevat tekniset määräykset

Viestintavirastolla on oikeus televisiovastaanotinten yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

269 §

Sähköisen viestin suojaaminen

Sähköisen viestin ja sen välitystiedot saa suojata käyttäen hyväksi sitä varten tarjolla olevia teknisiä mahdollisuuksia, jollei laissa toisin säädetä. Suojauksen toteuttamisella ei saa häiritä verkkopalvelun ja viestintäpalvelun toteuttamista tai käyttämistä.

Sellaisen suojauksen purkujärjestelmän tai sen osan oikeudeton hallussapito, käyttö, valmistaminen, maahantuonti, kaupanpito, vuokraus, levittäminen, myyninedistäminen, asentaminen ja huolto on kielletty, jonka ensisijaisena käyttötarkoituksena on teknisen suojauksen oikeudeton purku ja mahdollistaa pääsy suojattuun televisiolähettykseen, radiolähettykseen tai vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavaan etäpalveluun

Mitä 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös suojauksen purkujärjestelmään, joka tarkoituksena on mahdollistaa pääsy erilliseen ehdollisen pääsyn tekniseen järjestelmään, jolla suojataan 2 momentissa tarkoitettuja palveluja.

269 §

Sähköisen viestin suojaaminen

Viestintavirastolla on oikeus suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

351 §

Voimaantulo

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään
heinäkuuta 2015.

351 §

Voimaantulo

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään
heinäkuuta 2018
