

18.1.2018

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö 21.12.2017 (Asianumero 2372/03/2017)

Lausunto tietoyhteiskuntakaaren muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa tietoyhteiskuntakaaren muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan ja vastauksenaan arviomuistiossa esitettyihin kysymyksiin (3-4) seuraavaa:

3) Onko puhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto tarpeellinen ja toimiva matkapuhelinliittymien markkinahäiriöiden estämisessä?

Kiellon voidaan todeta olleen toimiva matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointiin aiemmin liittyneiden ongelmien estämisessä. Koska kuluttajat eivät kuitenkaan välttämättä tiedä ko. markkinointitavan olevan kiellettyä, he eivät tällöin osaa valittaa nimenomaan kiellon rikkomisesta. Kuluttajaviranomaisen tietokantaan kirjatusta ilmoituksista voidaan myös havaita tapauksia, joissa matkapuhelinliittymiä myydään kuluttajille esimerkiksi internetliittymien puhelinmarkkinoinnin yhteydessä, vaikka myös tällainen toiminta on lainvastaista.

Kiellon tulevaisuuden tarpeen arviointiin vaikuttaa luonnollisesti pitkälti se, jatkuuko teleyritysten toiminta ja siitä aiheutuvat ongelmat samanlaisina kuin ennen sääntelyn voimaantuloa. Koska matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointi on ollut lainsäädännössä kiellettyä, ei teleyritysten nykyisen toiminnan pohjalta voida arvioida lainsäädännön tarvetta jatkossa liittyen mahdollisesti esiintyvien ongelmien määrään.

4) Onko puhelinmarkkinointikiellon jatkamiselle perusteita?

Kuluttajansuojan kannalta kiellon jatkaminen on perusteltua, mikäli muita ratkaisuja puhelinmarkkinoinnin aiheuttamien ongelmien estämiseksi ei saada aikaiseksi. Matkapuhelinliittymien myyntiin liittyvä numeronsiirtoprosessi ja sen mahdollistama kilpailijoille siirtymässä olevien asiakkaiden välitön kontaktointi tuo oman erityispiirteensä markkinointiin ja luo pohjan markkinahäiriöiden syntyiselle.

Kilpailunäkökulmasta katsottuna matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin täyskielto on järkevä toimenpide, joka poistaa yhden kilpailukeinon erityisesti markkinoille pyrkiviltä uusilta toimijoilta. Lisäksi kielto vähentää nykyisten teleyritysten välistä kilpailua asiakkaista. Ongelmien korjaamiseksi tulisi

18.1.2018

etsiä lievempiä ratkaisumalleja, jotka kohdistuisivat nimenomaan alkuperäisen ongelman korjaamiseen eikä kuluttajia estettäisi hyötymästä operaattorien välisestä kilpailusta kaikissa markkinointikanavissa. Kuten KKV on aiemmin esittänyt, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen pohdinta tulisi kuitenkin perustaa laadukkaaseen analyysiin sääntelyn vaikutuksista ja markkinoiden kehityksestä.

Ratkaisuksi yleisääntely erityisääntelyn sijaan

Sekä EU:ssa että kotimaassa on vahvasti esillä pyrkimys parempaan sääntelyyn. Tavoitteena tulisi olla lainsäädännön yksinkertaistaminen, yleisääntely sektorikohtaisen erityisääntelyn sijaan sekä hyödyke- ja teknologia-neutraalisuuden periaatteille perustuva lainsäädäntö. Samoja periaatteita valtioneuvosto sekä eri valiokunnat ovat esittäneet kantanaan eri lainsäädäntöhankkeissa.¹ **Ratkaisua ei siten tulisi hakea yksittäisistä sektori-kohtaisista säännöksistä**, vaan ratkaisu tulisi löytää teknologianeutraalin lainsäädännön keinoin.²

Komissio antoi ehdotuksen sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädännön uudistamisesta 10.1.2017 (Sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus, ns. **ePrivacy-asetus**). Asetusehdotus sisältää myös puhelinmarkkinointia koskevat yleiset säännökset. Säädöksen valmistelu kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön tehtäväkenttään.

Sähköisen markkinoinnin osalta komissio on asetusluonnoksessa ehdottanut teknologianeutraalia sääntelyä, jossa ns. **opt-in -malli** (ennakkosuostumus) **on otettu lähtökohdaksi**. Kansallisesti jäisi kuitenkin liikkumavaraa siten, että ennakkosuostumuksen sijaan luonnollisilla henkilöillä olisi mahdollisuus kieltää puhelinmarkkinointi (opt-out). Kuluttajansuojan turvaamiseksi **puhelinmarkkinoinnin ongelmat tulisikin ratkaista tämän yleisääntelyn kautta ja siten, että käyttöön otetaan opt-in -malli**. Joka tapauksessa eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten huolellinen arviointi on välttämätöntä sen selvittämiseksi, miten kuluttajan asemaa parannetaan puhelinmarkkinoinnin kohteena.

Ennakkosuostumuksen edellyttäminen on kuluttajansuojan kannalta tehokain keino ongelmiin puuttumisessa. Opt-in-mallin käyttöönottoa puoltaa myös kuluttajaviranomaisten tietokantaan kirjattujen kuluttajayhteydenottojen analyysi, joka osoittaa, että keskeistä puhelinmyynnin ongelmien syntyemisessä on nimenomaan markkinoinnin ennakoimattomuus.³ Puhelinmyyjän soitto hetkenä, jota kuluttaja ei voi valita, on usein juuri se elementti puhelinmyyntitapahtumassa, joka altistaa ongelmille ja johon puuttumalla

¹ Valtioneuvoston kanta (E 77/2016 vp) ja TaVL 23/2016 vp, Valtioneuvoston kanta U 68/2016 vp ja LiVL2/2017 vp

² Myös sähkönmmyntisopimusten puhelinmarkkinoinnissa on ollut jatkuvia ongelmia ja sähkömarkkinalakiin päätettiin sisällyttää erityinen säännös puhelinmyyntiin tulevasta harkinta-ajasta. (Sähkömarkkinalaki 88 §)

³ <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelinmyynti.pdf>

18.1.2018

myynnin ongelmia voitaisiin tehokkaimmin vähentää. Kuluttajan ennako-suostumus ottaa vastaan puhelinmarkkinointia vain haluamiltaan yrityksiltä, jos lainkaan, vähentäisi puhelinmyynnin yllätyksellisyyttä, antaisi kuluttajalle paremmat mahdollisuudet arvioida ja vertailla sopimuksia sekä tehdä harkit-tuja päätöksiä kuin myös vähentäisi puhelinmyynnistä koituvia kuluttajahait-toja.

Opt-in-mallin käyttöönottoa perustelee myös se, että puhelinmarkkinointia voidaan pitää kuluttajan kannalta vähintään yhtä häiritsevänä kuin säh-köistä suoramarkkinointia. Esimerkiksi sähköpostiin saapuva suoramarkki-nointi ei häiritse kuluttajaa samaan tapaan kuin puhelinmarkkinointi eikä ku-luttaja altistu samanlaisella tavalla henkilökohtaisen markkinoinnin koh-teeksi. Erityisesti nuorempi sukupolvi ei käytä viestimiseen enää puheluita vaan erilaisia viestisovelluksia. Päätös siitä, haluaako kuluttaja altistua pu-helinmarkkinoinnin kohteeksi tulisi olla kuluttajalla itsellään.

Kuluttaja-asiamies on tehnyt mm. vuonna 2011 oikeusministeriölle aloitteen puhelinmyynnin sääntelyn uudistamiseksi ja pyrkinyt myös usean lainsää-däntömuutoksen yhteydessä saamaan muutoksia sääntelyyn. Ehdotukset eivät ole kuitenkaan johtaneet elinkeinoelämän vastustuksen vuoksi toimen-piteisiin. Myös tietosuojavaltuutettu on esittänyt lausunnoissaan kantanaan, että EU:n kaikissa jäsenmaissa tulisi valita opt-in-malli ei-toivotussa viestin-nässä. Kuluttaja-asiamies, Kuluttajaliitto ja tietosuojavaltuutettu julkaisivat tiedotteen puhelinmarkkinoinnin saamiseksi luvanvaraiseksi keväällä 2017.⁴

Muut keinot puhelinmyynnin rajoittamiseksi

Kuluttajalla on mahdollisuus kieltäytyä häneen kohdistuvasta puhelinmark-kinoinnista, mutta vain harva käyttää tätä mahdollisuuttaan. Tämä näkyi edellä mainitun kuluttajakyselyn tuloksissa ja samaa kertoo myös Asiak-kuusmarkkinointiliiton (ASML) itsesääntelynä ylläpitämään **kieltorekisteriin** ilmoitettujen liittymien suhteellisen pieni määrä. Rekisteri ei todennäköisesti ole riittävän tunnettu, eivätkä kuluttajat useinkaan ala aktiivisesti itse selvit-tämään, miten puhelinmarkkinoinnilta voisi suojautua. Lisäksi sekä KUTI-tietokantaan kirjattujen kuluttajayhteydenottojen analyysi että kuluttajaky-selyn tulokset osoittavat, etteivät asetetut kiellot toimi käytännössä satapro-senttisesti, vaan puheluja tulee kielloista huolimatta.⁵ ASML:n rekisteri ei myöskään kata kaikkia yrityksiä.

Jotta kieltorekisterin avulla voitaisiin vähentää ongelmia tehokkaasti, rekis-terin pitäisi olla viranomaisen ylläpitämä ja kiellon rikkomiselle pitäisi aset-taa taloudellinen sanktio. Tämä edellyttäisi viranomaisresurssien lisäämistä.

⁴ <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2017/7.4.2017-puhelinmyynti-luvanvaraiseksi-vaativat-kuluttaja-asia-mies-kuluttajaliitto-ja-tietosuojavaltuutettu/>

⁵ <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelin-myynti.pdf>

18.1.2018

Myöskään Ruotsissa ja Norjassa itsesääntelyn pohjalta toimivia kieltoreskisterejä ei nähdä riittävänä keinona, vaikka niihin on ilmoittautunut niin määrällisesti kuin suhteellisestikin selvästi enemmän kuluttajia kuin Suomessa.

Eprivacy -asetusehdotuksen mukaan suoramarkkinointipuheluita harjoittavien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden **tulisi antaa yhteystietonsa tai käyttää etuliitettä**, jolla markkinointipuhelut voidaan tunnistaa. Suomen valmistelun aikana esittämissä kannoissa uuden tunnuksen käyttöönoton on todettu aiheuttavan hallinnollista taakkaa, joten on pidetty tarpeellisena arvioida tarkemmin onko tunnuksen käyttö komission ehdottamalla tavalla tarkoituksenmukaista.

Esitetyistä vaihtoehtoista **kuluttajansuojaa parantaisi vain menettely, jossa markkinointipuhelut voitaisiin tunnistaa puhelinnumeron etuliitteestä**. Tällöin kuluttajat oppisivat vähitellen tunnistamaan markkinointipuhelut ja voisivat itse harkita, haluavatko vastaanottaa markkinointia. Myös komission tekemän kyselyn perusteella 59 % kuluttajista piti etuliitteen käyttöönottoa kannatettavana (verrattuna numeron näyttämiseen/piilottamiseen).⁶ Sen sijaan yhteystiedon tarjoaminen eli puhelinnumeron näkymisen pakollisuus ei paranna kuluttajansuojaa ainakaan Suomessa. Ongelmana ei ole ollut epäselvyys sopimuskumppanista eli soittojen tuleminen salaisista numeroista.

Erilaisia puhelinsoitoilla tehtäviä huijauksia esiintyy koko ajan ja viranomaisetkin opastavat kuluttajia olemaan vastaamatta tuntemattomiin numeroihin. Kuluttajien hämmennystä ei tästäkään näkökulmasta pidä lisätä tuntemattomista numeroista tulevilla puhelinmarkkinointipuheluilla vaan olisi tarkoituksenmukaista, että kuluttaja erottaisi puhelinmyyntisoitot selkeästi jonkin tunnisteiden avulla.

Puhelinmarkkinoinnin ongelmat ja valvonta

Puhelinmarkkinointi aiheuttaa kuluttajille runsaasti ongelmia ja taloudellisia menetyksiä. Kuluttajien kokemat puhelinmarkkinoinnista aiheutuvat ongelmat liittyvät monien eri hyödykkeiden tarjontaan. Ongelmia on esiintynyt mm. ns. tilausansatuotteiden, aikakauslehtien, sähkösopimusten, kanavapakettien sekä laajakaista- ja viihdepalveluiden markkinoinnissa.

Puhelinmarkkinoinnin ongelmatilanteille on tyypillistä, että kuluttajat eivät ole ymmärtäneet puhelinkeskustelun perusteella sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi, koska sopimuksen sisällöstä on annettu harhaanjohtavaa tietoa. Myyntipuhelussa korostetaan usein seikkoja, joiden avulla kuluttaja saadaan tilaamaan tuote (lahjat, edullinen aloitusjakso, ei lisäkuluja), eikä sopimuksen todellista kestoa ja kokonaishintaa kerrota selkeästi tai lainkaan.

⁶ Eurobarometer-kysely, Evaluation and review of Directive 2002/58 on privacy and the electronic communication sector. s. 184.

18.1.2018

Puhelinmyynnin haitat ilmenevät usein iäkkäisiin henkilöihin kohdistuvassa markkinoinnissa. Puhelinmyyntiä ei silti voida pitää leimallisesti vain tietyn kuluttajaryhmän ongelmana markkinoilla, vaan puhelinmyynti itsessään markkinointikeinona on haavoittuvuuden riskejä lisäävä. Puhelinmyynnissä koetut ongelmat kuvastavat hyvin komission näkemystä kuluttajien haavoittuvuuden luonteesta: kuka tahansa voi olla haavoittuva tietyissä olosuhteissa (European Commission 2016b).⁷

Puhelinmarkkinointiin liittyvät ongelmat kuormittavat myös kuluttajaviranomaisia tarpeettoman paljon. Kuluttaja-asiamies ja kuluttajaoikeusneuvojat saavat kuluttajilta puhelinmarkkinoinnin ongelmista noin 3 000 ilmoitusta vuodessa. Lukumäärä ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa ongelmien todellisesta määrästä, sillä kuluttajaviranomaisten tietoon tulee ongelmista vain pieni osa. Varsinkin ns. heikot kuluttajaryhmät (esim. ikääntyneet), eivät ota yhteyttä viranomaisiin kokemistaan ongelmista.

Kuluttaja-asiamies on käyttänyt paljon resurssejaan valvontaan ja kuluttajien avustamiseen oikeudessa, mutta kuluttaja-asiamiehen käytettävissä olevilla keinoilla ei ole mahdollista vaikuttaa laaja-alaisesti siihen, että puhelinmarkkinointi muuttuisi luonteeltaan toisenlaiseksi. Myyntipuhelun harhaanjohtavasta sisällöstä on vaikea saada näyttöä, jos puhelua ei ole nauhoitettu tai nauha on jo hävitetty ja kuluttajalla ja yrityksellä on eri käsitys puhelun sisällöstä. Puhelinmyyntiin liittyvien laiminlyöntien selvittäminen on myös hyvin työlästä, koska se edellyttää tapausten yksittäistä läpikäyntiä ja puhelinnauhoitusten kuuntelemista. Valvontaa on siksi vaikea tehdä tehokkaasti ja kattavasti. Etenkin ns. tilausansatapauksissa uusia yrityksiä syntyy jatkuvasti ja samat ongelmat toistuvat, vaikka yksittäiset toimijat saataisiinkin lopettamaan toimintansa.

Kuluttajien suhtautuminen puhelinmarkkinointiin

Komissio teetti E-privacy-asetusehdotukseen liittyen kuluttajakyselyn, jossa tiedusteltiin mm. kuluttajien mielipidettä ei-toivottuihin markkinointisoihtoihin. Suomessa haastateltiin puhelimitse 1 001 ihmistä, joista 68 % kertoi vastaanottavansa mielestään liikaa markkinointipuheluita, mikä on 7 prosenttiyksikköä korkeampi luku kuin EU:ssa keskimäärin (61%).⁸

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teetti myös itse Innolink Researchillä marras-joulukuussa 2016 puhelinmyyntiä koskevan kyselyn, jossa haluttiin selvittää kuluttajien suhtautumista puhelinmyyntiin sekä heidän kokemuksiaan puhelinmyynnistä. Puhelimitse tehtyyn kyselyyn vastasi yhteensä 1034 kuluttajaa. Aineisto edustaa Suomen yli 18-vuotiasta väestöä. Kyselyn mukaan hyvin harva suhtautuu puhelinmyyntiin myönteisesti. Väitteen "Suhtaudun puhelinmyyntiin myönteisesti" kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli alle kymmenesosa kuluttajista. Täysin eri mieltä tai osittain eri mieltä oli 70 %

⁷ <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelinmyynti.pdf>

⁸ European Commission (2016a). Flash Eurobarometer 443.

18.1.2018

kuluttajista. Hyvin harva piti puhelinmyyntiä hyödyllisenä. Väitteen ”Pidän puhelinmyyntiä hyödyllisenä” kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli 10 % kuluttajista. Täysin eri mieltä tai osittain eri mieltä oli 69.6 % kuluttajista. Yli kolmasosa kuluttajista oli huolissaan siitä, että puhelinmyyjä voisi huijata häntä. Väitteen ”Olen huolestunut siitä, että puhelinmyyjä voisi huijata minua” kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli 37 % kuluttajista.⁹

Yhdeksän kymmenestä kuluttajasta oli viimeisen kahden vuoden aikana vastaanottanut puhelinmyyjän soiton. Puhelinmyyjän soiton vastaanottaneista hieman yli puolet (53 %) oli kokenut joskus puhelinmyynnissä painostavaa tai epäasiallista myyntitapaa. Puhelinmyyjän soiton vastaanottaneista hieman alle puolet (47 %) oli kokenut joskus puhelinmyynnissä riittämätöntä tietoa tai muuten harhaanjohtavaa markkinointia.¹⁰

Kuten edellä mainituista kuluttajakyselyistä käy ilmi, suurin osa kuluttajista suhtautuu puhelinmarkkinointiin kielteisesti eikä koe sitä hyödyllisenä. Puhelinmarkkinointitilanne on kuluttajalle poikkeuksellinen: yleensä kuluttaja tekee itse aloitteen ja päätöksen ostoaikeistaan. Ennakoimattomuus asettaa kuluttajan myös usein altavastajaan asemaan. Tämä pitäisi ottaa huomioon myös lainsäädännössä.

Markkinamekanismin toimivuuden kannalta puhelinmyynti markkinointikeinona on hankala erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin puhelinmyyntitilanteissa kuluttajien mahdollisuudet toimia rationaalisesti ovat vähäiset: tiedon hyödyntäminen sekä erilaisten vaihtoehtojen punnitseminen istuvat huonosti myyntitilanteeseen. Toiseksi tiedon asymmetria eli epäsuhta kuluttajien ja puhelinmyyjien tietämyksen välillä on omiaan korostumaan puhelinmyynnissä. Näistä syistä puhelinmarkkinointi poikkeaa merkittävästi esimerkiksi fyysisissä myymälöissä tai verkkokaupoissa tehtävistä sitoumuksista, jolloin kuluttajilla on mahdollisuus tiedonhankintaan ja vertailuun. Tämä on olennainen seikka, joka on syytä ottaa huomioon ratkaisukeinoja pohdittaessa.¹¹



Juhani Jokinen
pääjohtaja



Miina Ojajärvi
lakimies

⁹ <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelinmyynti.pdf>

¹⁰ <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelinmyynti.pdf>

¹¹ <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelinmyynti.pdf>