

HE 4/2015 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan tietoyhteiskuntakaarta muutettavaksi siten, että puhelinliittymän markkinoinnin kieltoa jatkettaisiin kolmella vuodella.

Lisäksi Viestintävirastolle annettaisiin oikeus antaa määräyksiä televisiovastaanottimien ja suojausten purkujärjestelmien teknisistä ominaisuuksista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 2 päivänä heinäkuuta 2015.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Puhelinliittymän markkinoinnin kieltö

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 sitä kautta lisäävän kilpailua, mikä pääsääntöisesti alentaa loppuasiakashintoja.

Kuluttajiin kohdistuvaan puhelinmyyntiin liittyy myös haittoja. Ensinnäkin osa kuluttajista voi kokea puhelinmyynnin ylipäänsä häiritsevänä. 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 ajauduttiin 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 soittoista, 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 kieltöä käsittelevä 65 a § (373/2012). Kiellon tarkoitus oli poistaa kuluttajamarkkinoilla havaittuja ongelmia matkaviestinverkon puhelinliittymien markkinoinnissa. Säännöksen käyttöönottoa kannattivat tuolloin kuluttajaviranomaisten lisäksi myös kaikki kolme suurta matkapuhelinoperaattoria. Koska toimenpide oli poikkeuksellinen, asetettiin säännös määräaikaiseksi. Tietoyhteiskuntakaarta vuonna 2014 valmisteltaessa puhelinliittymien markkinoinnin kieltö 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 puhpalvelujen 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 kuluttajan enää yhteyttä puhelimitse markkinointitarkoituksessa. Numeronsiirtopyynnön tekemisen jälkeen asiakasta ei, säännöksessä tarkoitetulla 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, kilpailu on säilynyt kireänä ja sekä kuluttajaviranomaiset että matkapuhelinoperaattorit arvioivat kuluttaja- ja asiakasvalitusten 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 nykyinsääntöä hyvänä, sillä kilpailijat voivat vapaasti soittaa heidän asiakkailleen ja myydä näille esimerkiksi dataliittymiä tai tv-viihdepaketteja. On huomattava, että nykyinsäännöksellä ei pyritty kieltämään edellä mainittujen tuotteiden puhelinmarkkinointia, vaan ainoastaan matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia.

Selvitysten mukaan kilpailu on säilynyt kireänä. 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 kauppakeskuksissa.

Kilpailunäkökulmasta voimassa olevalla säännöksellä on poistettu yksi keino markkinoille pyrkivälle uudelle toimijalle. Kilpailuviranomaiset arvioivat, että nykyinsäännös on mahdollisesti 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 nykyinsäännöksen 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 asiakastytyväisyydestä

1.2 Viestintäviraston määräykset televisiovastaanottimien ja suojausten purkujärjestelmien yhteensopivuudesta

Viestintäviraston valtuutus antaa määräyksiä televisiovastaanottimien ja suojausten purkujärjestelmien yhteensopivuudesta perustui ennen viestintämarkkinalakiin. Kun viestintämarkkinalaki kumottiin tietoyhteiskuntakaarella, on vastaavan sisältöinen valtuutus tarpeen sisällyttää myös tietoyhteiskuntakaareen, jotta Viestintäviraston määräys 36 B voidaan antaa uudelleen.

Viestintäviraston määräyksissä tekniset ominaisuudet yksilöidään viittaamalla asianomaisiin standardeihin. Viestintäviraston määräys 36 B koskee televisiovastaanottimiin asennettavaa pistokeliitäntää, suojaustenpurkujärjestelmien digitaalitelevisiosignaalien purkamista ja salaamattomina lähetettyjen signaalien vastaanottamista sekä laajakuvatelevisioverkkojen laajakuvatelevisiopalvelujen ja -ohjelmien levitystä. Määräyksellä Viestintävirasto panee täytäntöön yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY 24 artiklan sekä sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (käyttöoikeusdirektiivi) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY 4 artiklan 2 kohdan ja siksi valtuutus tulee sisällyttää tietoyhteiskuntakaareen.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Puhelinliittymän markkinoinnin kieltö

Esityksessä ehdotetaan, että nykyistä tietoyhteiskuntakaaren puhelinmarkkinoinnin kieltöä jatketaan nykyisen kaltaisena ja edelleen määräaikaisena vuoteen 2018 saakka. Tätä puoltaa se, että markkinoiden ja teknologian kehittyminen saattavat tehdä säännöksestä lähitulevaisuudessa-

sa 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 lakiin uusi 264 a §, jonka mukaan Viestintävirastolla on oikeus televisiovastaanotinten yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista.

Ehdotettu uusi pykälä vastaa kumotun viestintämarkkinalain 132 §:n 1 momenttia. Viestintäviraston määräyksissä tekniset ominaisuudet yksilöidään viittaamalla asianomaisiin standardeihin. Ehdotetun valtuutuksen nojalla annettavalla Viestintäviraston määräyksellä pannaan täytäntöön yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY 24 artikla.

Lisäksi lain 269 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan Viestintävirastolla on oikeus suojauksen purkujärjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä ominaisuuksista. Ehdotettu momentti vastaa kumotun viestintämarkkinalain 132 §:n 2 momenttia.

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, joihin sääntely pääosin kohdistuu, kannattivat säännöksen jatkamista määräaikaisena. Kukaan markkinaosapuoli ei ehdottomasti vastustanut jatkamista nykymallilla.

Kaikki osapuolet kuitenkin näkivät, että jos kieltoa jatketaan nykyisellä mallilla, tulee säännös antaa määräaikaisena. Uutta määräaikaista säännöstä puollettiin, 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 jatkaisivat mahdollisesti laskuaan.

Säännöksen määräaikaista jatkamista puoltaa lisäksi se, että kuluttajaviranomaiset keräävät nykyisin kuluttajayhteydenottojen määrästä ja laadusta vertailutietoa. Tämä tarkoittaa, että puhelinmarkkinointikiellon sääntelyn vaikutuksia tai esimerkiksi sääntelyn mahdollista laajentamista muihin tuotteisiin, joita kiello ei tällä hetkellä koske, 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.

Ehdotetun kiellon voidaan yllä esitetyin perustein katsoa olevan oikeasuhtainen ratkaistavaan ongelmaan nähden.

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 asiakastytyväisyyteen.

On tärkeää huomata, että nykyiseen sääntelyyn päädyttiin nimenomaan numeronsiirtoprosessissa kuluttajille aiheutuneiden ongelmien vuoksi. Numeronsiirtoprosessissa ei ole tapahtunut kehitystä lainkaan kolmen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Jos kiellon annettaisiin raueta, joutuisivat matkapuhelinoperaattorit todennäköisesti jälleen muuttamaan toimintamallejaan 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 telelaitteita ja teletointia. Viestintäviraston määräyksillä tarkennetaan lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Määräykset ovat toimijoita velvoittavaa lainsäädäntöä.

Esitetyllä muutoksella saatetaan tilanne vastaamaan tilannetta ennen tietoyhteiskunta-kaaren voimaantuloa.

4 Asian valmistelu

Esitystä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Esitystä valmisteltaessa on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Viestintävirastolta, teleoperaattoreilta, puhelinmarkkinointiyrityksiltä sekä heidän edunvalvojaltaan. Lisäksi esitys julkaistiin liikenne- ja viestintäministeriön verkkosivuilla, joten kaikki halukkaat saivat mahdollisuuden lausua esityksestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaanotti lausuntokierroksen aikana hallituksen esitysluonnoksesta yhdeksän lausuntoa. TeliaSonera Finland Oyj, DNA Oy ja Viestintävirasto pitivät ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja kannatettavina.

Elisa Oyj kannatti esitettyä puhelinmyynnin kieltoa esitetystä laajuudesta ja pyysi poistettavaksi perusteluihin kirjattua kohtaa, jonka mukaan puhelinmyyntiä vastaavaa myyntitoimintaa voidaan tehdä luvallisesti IP-puheluilla. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan esitetty huomio on aiheellinen ja siksi poisti perusteluista edellä mainitun viittauksen.

Finnnet-liiton mukaan esitetty kieltä on epätavallinen, se rajoittaa kilpailua ja siten sen toimivuutta on seurattava tiiviisti ja ryhdyttävä tarvittaessa toimiin sääntelyn purkamiseksi tai muuttamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö tulee seuraamaan sääntelyn toimivuutta seuraavien kolmen vuoden aikana ja tulee arvioimaan vaihtoehtoisia sääntelykeinoja.

Kuluttajaliitto toi lausunnossaan esiin, että puhelinmyynnin ongelmien vähentämiseksi puhelimitse tehtävien etäsopimusten osalta elinkeinonharjoittajan olisi vahvistettava tarjous kirjallisesti kuluttajalle, joka tulee sidotuksi vasta lähetettyään kirjallisen hyväksyntänsä. Kuluttajaliitto kuitenkin piti perusteltuna ottaen huomioon aikataulun kiireellisyyden, että laki säädetään liikenne- ja viestintäministeriön ehdottamassa muodossa. Kuluttajaliitto ja Viestintävirasto lausuiivat lisäksi, että tulevan kolmen vuoden aikana selvitetään laajemmin tarpeet viestintäpalveluja koskevan puhelinmyynnin sääntelylle. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdotusta kannatettavana.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei vastustanut esitystä, mutta katsoi, että muita mahdollisia toimenpiteitä puhelinmarkkinoinnin täyskiellon sijaan tulisi selvittää. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että seuraavien kolmen vuoden aikana markkinoiden kehitystä on seurattava ja siten arvioitava uudelleen kiellon tarpeellisuus ja sen mahdolliset eri toteuttamiskeinot.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ei pidä ehdotettua lainsäädäntötapaa oikeana tapana puuttua puhelinmarkkinoinnin aiheuttamiin ongelmiin, koska sääntelyyn tulisi valita hyödyke- ja teknologianeutraali lähestymistapa. KKV:n mukaan ongelmien korjaamiseksi tulisi arvioida muita toimenpiteitä kuin esitetty sääntely. KKV kuitenkin toteaa lausunnossaan myös, että kuluttajansuojan näkökulmasta puhelinmyynnin ongelmien poistamiseen tulisi löytää kaikkia hyödykeryhmiä koskeva lainsäädäntöratkaisu. KKV:n mukaan sääntelyn vaikutuksia on seurattava huolellisesti ja koska esityksessä ei ole tuotu esiin muita sääntelyvaihtoehtoja, kannattaa se esitetyn kiellon jatkamista kuluttajansuojan turvaamiseksi.

Oikeusministeriö toi lausunnossaan esiin sääntelyn suhteen perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen ja sitä on käsitelty tarkemmin tämän esityksen jaksossa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan myös siihen, ettei esitysluonnokseen sisälly arvioita erityisesti vaihtoehtoisista keinoista päästä esityksessä mainittuihin tavoitteisiin. Liikenne- ja viestintäministeriön selvitysten perusteella kaikki markkina-osapuolet ovat sitä mieltä, että nykyisen määräaikaisen säännöksen vaikutukset ovat olleet positiivisia. Kiellon lisäksi toimijat ovat sopineet yhteisiä pelisääntöjä ja siten itsesääntelyn kautta säännös on toiminut käytännössä hyvin. Kilpailu markkinoilla on säilynyt kireänä ja numeronsiirrot eivät ole vähentyneet. Lisäksi matkaviestinverkon puhelinpalveluiden hinnat ovat jatkaneet laskuaan. Matkapuhelinoperaattorit, joiden toimintaan kieltoa on sovellettu ja tultaisiin esityksen mukaan edelleen soveltamaan, puoltavat ja kannattavat kiellon jatkamista esitetyn kaltaisena. Kieltoa ei haluta poistaa vielä tässä vaiheessa, sillä markkinat ja numeronsiirtoprosessi eivät ole pohjimmiltaan erilaisia kuin 2-3 vuotta sitten.

Selvitysten mukaan matkapuhelinoperaattorit kannattavat kiellon poistamista, mutta mahdollisesti vasta siirtymäajan jälkeen, kun matkapuhelinliittymien liiketoiminnallinen merkitys on laskenut, online-pohjaiset myyntimallit ovat kehittyneet pidemmälle ja numeronsiirtoprosessi on kehittynyt nykyisestä. Koska kehitystä ei ole toistaiseksi tapahtunut, on kiellon jatkaminen määräaikaisena nähtävä edelleen perusteltuna sääntelykeinona. Tämän vuoksi esityksessä ei ole nähty tarpeelliseksi käsitellä vaihtoehtoisia sääntelytapoja. Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin korostaa, että vaihtoehtoisia sääntelytapoja tulee arvioida seuraavien kolmen vuoden aikana pitäen silmällä markkinoilla ja sääntelyssä tapahtuvat muutokset.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossa LiVM 4/2012 todetaan, että perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että näyttäisi siltä, että vakavimmat kuluttajille matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnista aiheutuneet ongelmat olisivat poistettavissa tarkistamalla puhelinmarkkinoinnin nykykäytäntö vastaamaan paremmin voimassaolevan lain säännöksiä.

Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi kuitenkin, että mahdolliset muutostarpeet on tarkoituksenmukaisinta arvioida tuolloin käynnissä olleen tietoyhteiskuntakaaren valmistelun yhteydessä. Valiokunta katsoi myös, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia koskeva kielto on hyvin poikkeuksellinen toimenpide. Valiokunta piti keskeisenä, että esitetty säännös ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisena ja että se on rajattu vain matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointiin. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että kieltoa koskevan säännöksen erilaisia vaikutuksia sekä hyötyjä ja haittoja seurataan ja arvioidaan kattavasti, ja tarvittaessa valmistellaan jo ennen lain kolmen vuoden voimassaoloajan päättymistä mahdollisesti tarvittavat säännösmuutokset.

Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut tietoyhteiskuntakaaren valmistelun yhteydessä vuonna 2014, että puhelinliittymien markkinoinnin kieltoon ei tarvinnut tehdä muutoksia. Mi-

nisteriö on lisäksi teettänyt asiasta selvityksen, jossa tutkittiin kiellon jatkamista muuttumattomana, sen kumoamista tai sen laajentamista muihin tuotteisiin. Ministeriö on valmistelussaan päättänyt esittämään kiellon jatkamista määräaikaisena tässä esityksessä esitetyin perustein

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 2 päivänä heinäkuuta 2015.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 12 §:ssä turvatus sananvapauden kannalta merkityksellinen on ehdotuksen säännös tietoyhteiskuntakaaren puhelinliittymän markkinoinnin kiellon määräaikaiseksi jatkamiseksi. Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta esittämättä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltoa kuluttajalle lausunnossaan PeVL 6/2012 vp.

Tietoyhteiskuntakaaren 201 §:n mukaan matkaviestinverkon puhelinliittymää ei saa markkinoida kuluttajalle puhelimitse muuten kuin kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä. Kieltoa ei sovelleta teleyrityksen markkinointiin omille matkapuhelinasiakkailleen. Kyseinen kiello säädettiin 1.8.2012 markkinoilla toistuneiden ylilyöntien seurauksena viestintämarkkinalakiin (393/2003), jossa kieltoa käsittelevä pykälä oli 65 a. Kielto siirrettiin vuonna 2014 osaksi tietoyhteiskuntakaarta.

PeVL 6/2012 vp lausunnon mukaan kiello merkitsi rajoituksia matkapuhelinliittymiä markkinoivien yritysten kaupalliseen viestintään. Ehdotusta oli siten tarkasteltava perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatus sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunta ei lausunnossaan katsonut perustuslain 12 §:stä johtuvan estettä kiellon asettamiselle, sillä kuluttajien suojaamista puhelinmarkkinoinnin aiheuttamilta erilaisilta ongelmilta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä rajoitusperusteena.

Valiokunnan mukaan puhelinmarkkinoinnissa ei ollut aina noudatettu viestintämarkkinalain säännöksiä kirjallisen viestintäpalvelusopimuksen tekemisestä (67 §) ja numeronsiirrosta (51 §), vaan uusi operaattori oli tehnyt numeronsiirtopyynnön jo pelkän markkinointipuhelinkeskustelun perusteella ennen kuin kirjallinen viestintäpalvelusopimus asiakkaan kanssa oli tehty. Kielto tarvittiin jo tuolloin voimassa olleiden säännösten lisäksi turvaamaan kuluttajan oikeuksia. Valiokunta katsoi, ettei ehdotetun markkinointikiellon asettaminen ollut täysin ongelmattonta. Valiokunta ei kuitenkaan nähnyt perustuslaista johtuvaa estettä markkinointikiellon asettamiselle oikeasuhtaisuuden kannalta ottaen huomioon sen, että kyse on sittenkin varsin kapea-alaisesta rajoituksesta kaupalliseen viestintään muiden markkinointikanavien pysyessä edelleen käytettävissä ja puhelinmarkkinoinnin ollessa sallittua kuluttajan omasta pyynnöstä. Myös lain määräaikaisuutta voitiin pitää valiokunnan aikaisemman käytännön valossa perusteena, joka vähentää rajoituksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta.

Nykysäännöksen jatkamista määräaikaisena puoltaa se, että markkinoiden ja teknologian kehittyminen saattavat tehdä säännöksestä ajan myötä tarpeettoman ja säännöksestä luopumista tulee siten arvioida uudelleen lähitulevaisuudessa. Perustuslaillisessa tarkastelussa on huomioitava, että nykyiseen sääntelyyn päädyttiin nimenomaan numeronsiirtoprosessissa olleiden ongelmien vuoksi, mikä aiheutti ongelmia kuluttajille. Numeronsiirtoprosessissa ei ole tapah-

HE 4/2015 vp

tunut kehitystä lainkaan kolmen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Yllä esitetyt seikat huomioon ottaen PeVL 6/2012 lausunnon perustelut kiellon säätämisestä soveltuvat myös nykyiseen esitykseen ja siten esityksellä on perustuslain 12 §:n kannalta hyväksyttävät perusteet.

Edellä esitetyillä perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 351 §:n 4 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 264 a § ja 269 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

30 luku

Tele-, verkko- ja radiolaitteiden markkinoille saattaminen

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 .

Helsingissä 13 päivän toukokuuta 2015

Pääministeri

Alexander Stubb

Opetus- ja viestintäministeri Krista Kiuru

Laki

tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 351 §:n 4 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 264 a § ja 269 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Uusi)

264 a §

*Televisiovastaanottimia koskevat tekniset
määräykset*

Viestintävirastolla on oikeus televisiovas-
taanotinten yhteensopivuuden varmistami-
seksi antaa määräyksiä niiden teknisistä omi-
naisuuksista.

269 §

269 §

Sähköisen viestin suojaaminen

Sähköisen viestin suojaaminen

*Viestintävirastolla on oikeus suojauksen
purkujärjestelmien yhteensopivuuden varmis-
tamiseksi antaa määräyksiä niiden teknisistä
ominaisuuksista.*

351 §

351 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään
heinäkuuta 2015.

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään
heinäkuuta 2018.
