Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Kirjallinen asiantuntijalausunto Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HE 98/2020 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä 98/2020vp, jolla muutettaisiin sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja.

Ehdotuksella pannaan täytäntöön sähköistä viestintää koskeva teledirektiivi (1972/2018 EU) ja audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva AVMS-direktiivi (1808/2018 EU). Lisäksi esityksessä ehdotetaan yksittäisiä muita, kansallisista tarpeista lähteviä muutoksia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleispalvelu

KKV pitää oikeansuuntaisena hallituksen esityksessä kaavailtua, myöhemmin asetuksella toteutettavaa laajakaistan yleispalvelun vähimmäisnopeuden nostoa viiteen megabittiin, jotta teledirektiivin liitteessä V mainitut vähimmäispalvelut toimisivat moitteettomasti. Koska laajakaista on keskeinen välttämättömyyspalvelu yhteiskunnan toimintaan osallistumisen kannalta ja sekä palvelut että tiedonsiirtonopeudet kehittyvät nopeasti, tulee huolellisesti seurata, miten markkinat kehittyvät ja miten yleispalveluvelvoitteen tavoitteiden varmistaminen jatkossakin toteutuu.

Numerointi ja valtakunnalliset tilaajanumerot

KKV kannattaa ehdotettua muutosta ja pitää sitä tärkeänä askeleena kohti puhelinasiointia koskevan kuluttajansuojan toteuttamista. Koska kuluttajan asemaan mahdollisesti vaikuttavat asiat jäävät täysin vapaaehtoisiksi, uusi sääntely ei kuitenkaan poista niitä puhelinasioinnin epäkohtia, jotka kuluttaja-asiamies on vuonna 2018 tuonut esiin aloitteessaan oikeusministeriölle. Kuluttajan asemaa ei edelleenkään turvata kuluttajan oikeuksia koskevassa direktiivissä (2011/83/EU) tarkoitetulla tavalla. Myös EUT:in ratkaisukäytännön perusteella Suomessa olisi tarvetta ryhtyä lisätoimenpiteisiin.

Ehdotettu sääntely selkiyttää kuluttajan ja toimijoiden asemaa, kun jatkossa käytössä ovat vain yhden tyyppiset valtakunnalliset tilaajanumerot (ent. yritysnumerot). Valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelu määräytyisi jatkossa aina liittymäsopimuksen mukaisesti, jolloin soitot ko. numeroihin maksavat aina matkapuhelinmaksun tai paikallis-

verkkomaksun verran. Samanlainen valtakunnallisten tilaajanumeroiden tyyppi on jo myös nykyään käytössä. Käytössä on kuitenkin ollut myös toisenlainen numerotyyppi, jossa soittaja maksaa puhelusta erikseen määritellyn hinnan, jonka suuruus voi vaihdella paljon. Kuluttajan sopimukseen perustuvassa asioinnissa hinnan on kuitenkin oltava maksimissaan Traficomin määrittelemän ns. laskennallisen perushinnan suuruinen.

Nykyinen hinnoittelurakenne on ollut hyvin ongelmallinen ja kuluttaja-asiamies on valvontatyössään havainnut, etteivät kuluttajat eikä numeroita käyttävät yritykset itsekään yleensä tunne tai ymmärrä numeroiden hinnoittelurakenteiden eroja tai hinnan määräytymisen perusteita. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että etenkin ns. kalliimpien linjojen hinnoitteluperusteet ovat soittajille usein epäselviä tai puutteellisia. Kyse ei ole kuitenkaan vain näihin numeroihin liittyvistä epäselvyyksistä, vaan yleisesti valtakunnallisiin tilaajanumeroihin liittyvistä ongelmista, myös käyttöön jäävän numerotyypin osalta. Esimerkiksi matkapuhelinmaksu-termi ei ole tuttu kuluttajille eikä se, mistä soitoista tällaista hintaa peritään ja mikä on maksun suuruus. Asiaa ei juurikaan ole avattu liittymäsopimuksia tehtäessä. Matkapuhelinmaksu määritellään erikseen liittymäsopimuksen hinnastossa ja maksut kertyvät ns. pakettiliittymissä kuukausiveloituksen päälle aiheuttaen siten lisäkuluja ns. standardipuheluihin nähden. Suomalaisista isolla enemmistöllä on käytössään tällaiset liittymät.

Uusi sääntely turvaa sen tärkeän asian, että teleyritykset voivat halutessaan sijoittaa nämä puhelut puhepaketteihin. **Mikäli teleyritykset eivät kuitenkaan ala tarjota liittymiä, joissa tilaajanumeroihin soitettavat puhelut kuuluvat liittymäpaketteihin, kuluttajien tilanne ei muutu lainkaan. Sopimussuhteeseen liittyvissä asioissa kuluttajat maksavat edelleen lisäkustannuksia normaaliin soittamiseensa nähden, joka ei vastaa EU-sääntelyn vaatimuksia.**

Myös liittymissä, missä soittaminen perustuu minuuttihintaan, matkapuhelinmaksu eroaa nykyhinnoittelun mukaan joitain senttejä liittymän ns. normaalista minuuttihinnasta aiheuttaen siten myös lisäkuluja standardipuheluihin verrattuna. Tämäkin asetelma siis jatkuu edelleen uudenkin lainsäädännön osalta. Koska teleyritykset voivat itse määrittää matkapuhelinmaksun suuruuden, sääntely ei automaattisesti takaa myöskään valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soittamisen hinnoittelutason alhaisuutta. Epäkohtana on myös se, että verrattuna standardinumeroihin tilaajanumeroissa veloitus alkaa kertyä heti, kun puhelu yhdistyy. Jos puhelu ohjautuu automaattiin, veloitus alkaa siitä, kun automaatti pyytää esimerkiksi näppäilemällä valitsemaan eri vaihtoehdoista.

Esityksessä todetuin tavoin, uuden sääntelyn myötä kalleimmat valtakunnalliset tilaajanumerot tulisivat huomattavasti halvemmiksi, kun jatkossa niistä on mahdollista periä vain matkapuhelinmaksu. Kuten esityksessäkin tuodaan esiin, on kuitenkin mahdollista, että yritykset kuitenkin ottavat asiakaspalveluun käyttöönsä hinnoittelultaan vapaita palvelunumeroita nykyisen kalliiden tilaajanumeroiden tilalle eivätkä siirry matkapuhelinmaksullisiin tilaajanumeroihin. Vaikka jo sopimuksen tehneille kuluttaja-asiakkaille palvelua ei saakaan tällaisesta numerosta tarjota, palvelunumeroa on mahdollista käyttää numerona, josta voi esim. saada tietoa tuotteista tai palveluista.

Kaiken kaikkiaan jää siten täysin käytännössä nähtäväksi, miten ja missä määrin kuluttajan asema tulee muuttumaan sääntelyn vaikutuksesta. Kuluttajan oikeuksien direktiivin sääntelyn tavoitteena on turvata kuluttajalle mahdollisuus käyttää lakisääteisiä oikeuksiaan puhelimitse (reklamointi, sopimuksen irtisanomien ja purkaminen yms.) te-

hokkaasti ja ilman, että siitä aiheutuu kuluttajille lisäkuluja. Tämä tavoite jää joka tapauksessa edelleen toteutumatta. **KKV katsoo kuluttajan aseman vaativan edelleen parantamista myös kuluttajansuojasääntelyn osalta.**

Ehdoton edellytys on, että teleyritysten tarjoamia liittymiä ja hinnoittelua seurataan tiiviisti ja ryhdytään muutoksiin, mikäli markkinoille ei synny kuluttajan kannalta lisäkuluja aiheuttamattomia vaihtoehtoja ilman uutta sääntelyä. On lisäksi huomattava, että valtakunnallisten tilaajanumeroiden lisäominaisuudet voidaan rakentaa mihin tahansa numeroon.

Iso epäkohta on myös se, että rahoituspalveluja ja -välineitä koskevat sopimukset rajattiin perushintaista asiakaspalvelua koskevan sääntelyn ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että kehitystä on seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin myös rahoituspalveluihin ja -välineisiin liittyvistä puhelinpalveluista perittävien kustannusten rajoittamiseksi. **KKV katsoo, ettei mitään perusteita rahoituspalveluita ja -välineitä koskevien sopimusten rajaamiseksi sääntelyn ulkopuolelle ole olemassa.** (perustelut em. aloiteessa)

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, puhelin on edelleen tärkeä asiointikanava monille digipalvelut vaikeiksi kokeville kuluttajille, jolloin puheluiden korkeammat kustannukset kohdentuvat erityisesti heikommassa asemassa oleville asiakkaille. Vaikka muutos voikin esityksessä todetuin tavoin vaikuttaa asiakaspalvelunumeroiden määrään tai palvelutasoon, palveluiden kustannusten kasvuun tai palvelun ohjautumisen muihin kanaviin, nykyinen malli ei ole perusteltavissa kuluttajan oikeuksien direktiiviin sääntelyyn vedoten. Ehdotetun sääntelyn myötä toteutuu myös puhelinpalveluun liittyvän hinnoittelun läpinäkyvyys. Esityksen mukaisesti muutoksella arvioidaankin olevan positiivista vaikutusta kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa sekä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon.

Vaikka siirtyminen sähköiseen asiakaspalveluun lisääntyy mahdollisesti entistä enemmän, on otettava huomioon, että ainakin tietyissä palveluissa ja tilanteissa myös puhelinasiakaspalvelua on oltava tarjolla. Esimerkiksi ns. välttämättömyyspalveluiden osalta on turvatta asiakaspalvelu myös niille kuluttajille, joille sähköisten asiakaspalvelukanavien käyttö on vaikeaa. Lisäksi kuluttajansuojalain mukaan asiakaspalvelua on aina oltava tarjolla samoissa kanavissa, missä itse myynti tapahtuu.

Esityksessä ehdotetaan kahden vuoden siirtymäaikaa vedoten siihen, että muutoksella on taloudellisia vaikutuksia niin teleyrityksiin, kuin puhelinpalveluita ylläpitäviin toimijoihin ja yrityksiin. Siirtymäajan aikana puhelinpalveluiden rahoituslähteet voitaisiin toteuttaa toisella tavalla ja sopimukset toimijoiden ja teleyritysten kanssa päivittää. **KKV pitää ehdotettua siirtymäaikaa liian pitkänä**. Kyse on poikkeuksellisen pitkästä ajasta eikä esityksestä ole löydettävissä asialle riittäviä perusteluja. Kuluttajat ovat vuosikausia kantaneet taloudellisia vaikutuksia hartioillaan eikä ole perusteltua viivyttää asiaa enää kahden vuoden ajan.

Esityksen mukaan muutos lisäisi viranomaisen valvontaa hinnoittelun noudattamista koskien, alkuvaiheessa enemmän ja tilanteen vakiintuessa vuosittaisena hintatason valvontana. Esityksestä ei käy tarkasti ilmi, mitä viranomaisia tässä kohdin tarkoitetaan (ilmeisesti Traficomia). Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa, että kuluttajille tarjotaan sopimusperusteiseen asiointiin perushintaista numeroa ja että numeroihin soittamisen

hinnat käyvät selvästi ilmi sekä liittymäsopimuksia tehtäessä sekä siinä yhteydessä, kun yritykset tuovat esimerkiksi markkinoinnissaan ja verkkosivuillaan esiin numerot. Valvontatyön priorisointi määräytyy käytössä olevien resurssien ja kuluttaja-asiamiehen priorisointiperiaatteiden mukaan.

Edellä mainitussa kuluttaja-asiamiehen aloitteessa on tuotu ilmi myös kansalaisten asema. **KKV katsoo, että myös julkisten toimijoiden olisi - yrityksiä koskevaa sääntelyä vastaavasti - tarjottava palvelunsa puhelimitse ilman, että siitä aiheutuu kansalaisille lisäkuluja**. KKV pitää asiaa erittäin tärkeänä kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Julkisen sektorin olisi syytä kiinnittää myös tähän asiaan huomiota neuvotteluissaan teleyrityksen kanssa. KKV tarjoaa itsekin neuvontapalvelua kuluttajille valtakunnallisesta tilaajanumerosta ja aikoo omalta osaltaan pyrkiä turvaamaan asiakkaiden asemaa nykyistä paremmin

Käyttäjän ja tilaajan oikeudet

KKV pitää niitä käyttäjän oikeuksia koskevia esityksen säännöksiä, joissa kansallista liikkumavaraa on hyödynnetty kuluttajansuojan varmistamiseksi perusteltuina ja kannatettavina. Erityisesti KKV kannattaa kansallisten virhevastuusäännösten säilyttämistä osana sähköisen viestinnän palvelujen käyttäjän oikeuksia. Niillä varmistetaan kuluttajansuoja ja oikeusvarmuus kuluttajien kannalta keskeisellä, massasopimuksia käyttävällä, välttämättömyyspalveluja tarjoavalla toimialalla. Kokemus on osoittanut, että sopimusoikeuden ja kuluttajansuojaoikeuden yleisten periaatteiden varassa toiminen ei olisi realistinen eikä toimiva vaihtoehto sääntelylle sen paremmin kuluttajien, yritysten kuin valvovien viranomaisten tai oikeussuojaelintenkään kannalta.

Myös esitetyt parannukset ja tarkennukset nykyisiin käyttäjän oikeuksia koskeviin säännöksiin ovat tarpeellisia. KKV näkee hyötyjä matkaviestinverkon puhelinliittymäsopimusten enimmäiskeston lyhentämisessä 24 kk:sta 12 kuukauteen. Voimakkaasti kehittyvällä ja liikkuvalla toimialalla 24 kk:n kesto määräaikaiselle puhelinliittymälle on huomattavan pitkä aika.

KKV tunnistaa määräaikaisuuksien rajoittamiseen liittyvät vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun. Määräaikaisuuden pituudella säädellään teknologisen kehityksen tuomaa hintamuutosten riskin jakautumista kuluttajan ja tuottajan välillä. Tuottaja saattaa tarjota pidemmän määräaikaisen sopimuksen edullisemmalla hinnalla ja pidempien sopimusten takaama tulovirta voi mahdollistaa pitkäaikaisemmat investoinnit. Kuluttajan kannalta pidempään määräaikaiseen sopimukseen liittyy kuitenkin myös riski siitä, että teknologisen kehityksen mukanaan tuomia lisämahdollisuuksia ei voi täysimääräisesti hyödyntää määräaikaisuuden aikana.

Määräaikaisten puhelinliittymien markkinointiin ja tarjontaan on lisäksi tyypillisesti jo pitkään liittynyt erilaisia kuluttajien kannalta hankalia lieveilmiöitä. Kuluttajien on mm. tyypillisesti ollut vaikea hahmottaa, mikä sopimustyyppi hänellä on kyseessä ja minkälaisia velvoitteita sopimustyypistä hänelle seuraa, kun hän haluaa vaihtaa liittymäänsä. Toimialalle on ollut perinteisesti tyypillistä kilpailu hinnalla, mutta palvelujen paketoinnin ja sisällön kannalta tarjonta operaattorien välillä on usein muodostunut läheisesti toisiaan muistuttavaksi ja tämän vuoksi onkin mahdollista, että nykyisestä tyypiltään ja kestoltaan erilaisia puhelinliittymäpaketteja sisältävästä tarjonnasta siirryttäisiin nopeastikin jälleen

kokonaan pitkäaikaisia määräaikaisia sopimuksia suosivaan markkinaympäristöön. Tämä ei olisi suotavaa ottaen huomioon aiemmat, hyvin ongelmalliset kokemukset markkinatilanteesta, jolloin kaikki operaattorit käyttivät pitkiä määräaikaisia sopimuksia.

KKV kannattaa myös lakiin esitettyä selkiytystä, joka tähän asti on ollut vain tulkintakäytännön varassa, ja jonka mukaan kuluttajalta ei saa periä sopimukseen perustuvia maksuja ennen numeronsiirron toteutumista (ehdotettu 109 §:n 2 mom). Ehdotettu säännös parantaa kuluttajan mahdollisuutta perua numeronsiirtopyyntö ennen sen toteutumista aina ilman kustannuksia. Saman pykälän 5 momentilla velvoitetaan lisäksi teleyritys tarjoamaan kuluttajalle helppokäyttöinen ja maksuton mahdollisuus liittymän päättymispäivämäärän tarkastamiseen. Numeron siirrettävyydessä on esiintynyt haasteita, jotka liittyvät tietoon liittymäsopimuksen voimassaolosta. Uudella velvoitteella pyritään tuomaan apua näihin numeronsiirron ongelmakohtiin, joten tämäkin ehdotus on tarpeellinen.

Verkkotunnukset

KKV pitää erittäin tarpeellisena Liikenne- ja viestintävirastolle esitettyä laajempaa määräysvaltaa antaa tarkempia määräyksiä verkkotunnusten käyttäjän tunnistamisesta. Määräysvalta on tarpeen huijausten torjunnassa ja käyttäjätietojen oikeellisuuden varmistaminen on tärkeää niin käyttäjille kuin valvontaviranomaisillekin.

Miina Ojajärvi
johtaja