



LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

ERÄITÄ VIESTINTÄPALVELUIDEN TARJONTAAN LIITTYVIÄ
KULUTTAJANSUOJAKYSYMYKSIÄ

Helsinki toukokuu 2004

SISÄLLYSLUETTELO

1. YLEISTÄ	3
2. KESKUSTELUSSA ESILLE TULLEITA KYSYMYKSIÄ	3
2.1 Viestintäpalveluiden sopimusehtoihin liittyvät ongelmat	4
2.2 Viestintäpalveluiden hinnoitteluun liittyvät ongelmat	4
2.3 Digitaaliseen televisioon liittyvät ongelmat	5
3. TOIMENPITEET	5
3.1 Viranomaistyöryhmän perustaminen.....	5
3.2 Toimenpiteet sopimusehtojen kohtuullistamiseksi.....	5
3.3 Numeroinnin selkiyttämiseen tähtäävät toimenpiteet	6
3.4 Digitaaliseen televisiotoimintaan liittyvät toimenpiteet.....	6
3.5 Lainsäädäntötoimenpiteet	6
4. SEURANTA	6

ERÄITÄ VIESTINTÄPALVELUIDEN TARJONTAAN LIITTYVIÄ KULUTTAJANSUOJAKYSYMYKSIÄ

1. YLEISTÄ

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaan hallitus panostaa vahvasti tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseen. Hallitus harjoittaa aktiivista tietoyhteiskuntapolitiikkaa, jonka tavoitteena on lisätä tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Hallitusohjelmassa on erityisesti huomioitu kuluttajan asema tietoyhteiskuntapalvelujen käyttäjänä ja todettu, että sitä tulisi vahvistaa palvelujen sopimusehtojen ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä lisäämällä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on kutsunut oikeusministeriön, kuluttajaviranomaisten ja Viestintäviraston edustajat liikenne- ja viestintäministeriöön keskustelemaan hallitusohjelmassa asetetuista tavoitteista. Ryhmän työhön ovat osallistuneet lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma oikeusministeriöstä, johtaja Anja Peltonen, apulaisjohtaja Päivi Seppälä ja lakimies Riitta Kokko-Herrala Kuluttajavirastosta, yli-insinööri Pekka Koskenheimo ja lakimies Sanna Hughes Viestintävirastosta sekä apulaisosastopäällikkö Liisa Ero, viestintäneuvos Kristiina Pietikäinen, viestintäneuvos Antti Kohtala ja neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen liikenne- ja viestintäministeriöstä. Ryhmä on kokoontunut viisi kertaa 17.10.2003 – 10.5.2004 välisenä aikana.

2. KESKUSTELUSSA ESILLE TULLEITA KYSYMYKSIÄ

Ryhmä rajasi ensimmäisessä kokouksessaan keskustelun ulkopuolelle televisio- ja radiolakiin sekä postitoimintaan ja sähköiseen kaupankäyntiin liittyvät kysymykset. Ryhmän työskentelyssä on näiden rajausten johdosta keskitytty yksinomaan viestintäpalveluiden tarjonnassa ilmenneisiin ongelmiin.

Kuluttajaviranomaisten mukaan keskeisimmät viestintäpalvelujen tarjonnassa ilmenevät ongelmat liittyvät sopimusehtojen muuttamistilanteisiin, erityisesti palvelun virhe- ja viivästystilanteisiin ja taloudellista riskinjakoa koskeviin kysymyksiin sekä viestintäpalvelujen hinnoittelun läpinäkyvyyteen. Kilpailu ei näissä kysymyksissä yksin riitä turvaamaan kuluttajan asemaa.

Kuluttajaviranomaiset ovat keskustelussa todenneet, että keskeisistä kuluttajansuojakysymyksistä sähköisen viestintäpalvelujen tarjonnassa olisi syytä säätää lailla. Suomessa on yleisesti valittu ratkaisumalliksi se, että kunkin palvelualan erityislainsäädäntöön otetaan myös kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä. Kuluttajaviranomaiset ovat painottaneet, että sähköisen viestinnän direktiivien säännöksetkään eivät ole esteenä kotimaisen kuluttajansuojalainsäädännön kehittämiseksi, joten erityisesti liittymäsopimusehtoja koskevat ongelmat voitaisiin ratkaista lainsäädäntöteitse.

2.1 Viestintäpalveluiden sopimusehtoihin liittyvät ongelmat

Sopimusehtoihin liittyvät ongelmat keskittyvät kuluttajaviranomaisten mukaan sopimusehtojen muuttamiseen, palvelun virhe- ja viivästystilanteisiin sekä riskinjakoon elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä. Erityisesti kuluttajan oikeus hinnanalennukseen ja vahingonkorvaukseen palvelun virhe- ja viivästystilanteissa on tällä hetkellä riittämättömästi säännelty.

Ryhmässä on keskusteltu kohtuullisesta riskinjaosta kuluttajan ja palvelun tarjoajien kesken muun muassa puhelinmodeemikaappausten yhteydessä. Kaappauksesta aiheutuvat taloudelliset vahingot voivat olla kuluttajan näkökulmasta suuria. Ryhmässä on ollut esillä kansainvälisen kuluttajansuojaviranomaisten verkoston, International Consumer Protection Enforcement Network, IPEN:n raportti samasta asiasta. Ongelma on maailmanlaajuinen. Kaappausten torjumiseen ei ole tällä hetkellä Suomessa tarjolla muita keinoja kuin ulkomaanpuheluihin kohdistuvan eston asentaminen ja kuluttajien informointi internetin turvallisesta käytöstä. Yleisellä tasolla modeemikaappauksia voidaan jossain määrin torjua myös tehokkailla lainvalvontatoimenpiteillä, kuten rikoksella hankittujen varojen jäädyttämisellä. Ongelmallista tapauksissa on se, että kuluttajat eivät yleensä ole tietoisia kaappausriskistä. Kuluttajan suojaaminen edellyttäisi ainakin tehokasta tiedottamista palveluun liittyvistä riskeistä.

Laajakaistayhteyksien tarjonnassa erityinen ongelma ovat palvelun virhe- ja viivästystilanteet. Laajakaistayhteys on saattanut olla poikki useita päiviä ja selkeät säännökset elinkeinonharjoittajan vastuusta puuttuvat. Kuluttajaviranomaiset toivovat lain tasoista sääntelyä palvelun vähimmäistasosta. Asian yhteydessä on vaihtoehtoisesti nostettu esille tarve alan itsesääntelyyn.

Ryhmässä on keskusteltu myös palvelujen laskutukseen liittyvistä ongelmista sekä teleyrityksen asiakaspalvelulle asetettavista vähimmäisvaatimuksista.

2.2 Viestintäpalveluiden hinnoitteluun liittyvät ongelmat

Kuluttajaviranomaisilla ei ole pääsääntöisesti toimivaltaa puuttua elinkeinonharjoittajan hintatasoon tai hinnoittelun rakenteeseen. Kuluttaja-asiamiehen hintailmoittelua koskevat ratkaisut pyrkivät sen sijaan edistämään hintojen läpinäkyvyyttä ja niiden vertailukelpoisuutta.

Kuluttajaviranomaisten mukaan keskeinen ongelma viestintäpalveluiden hinnoittelussa on hinnoittelun monimutkaisuus. Monimutkaisten hinnastojen vuoksi kuluttaja ei kykene tekemään hintavertailua vaivattomasti. Hinnoittelun monimutkainen rakenne on johtanut myös siihen, että kuluttaja harvoin tietää käyttämänsä viestintäpalvelun hintaa. Euroopan yhteisöjen parlamentin ja neuvoston hintamerkintäasetus muun muassa edellyttää hintojen olevan selkeästi kuluttajien saatavilla. Tavoitteena tulisi olla myös hintavertailua helpottavien keinojen etsiminen sekä kuluttajien hintatietoisuuden nostaminen hinnoittelun läpinäkyvyyttä lisäämällä.

Hinnoittelun läpinäkyvyyttä voitaisiin kuluttajaviranomaisten mukaan edistää parantamalla telelaskun erittelyä, selventämällä palvelunumeroiden numerosarjoja, lisäämällä nauhoitettuja hintatiedotteita ja kehittämällä palveluista perittäviä maksuja nykyistä yksinkertaisimmiksi. Telelaskun selkeämpi erittely parantaisi kuluttajien mahdollisuuksia valvoa laskun oikeellisuutta. Tavoitteena tulisi olla lasku, joka sisältää hintavertailun mahdollistavaa tietoa. Kuluttajaviranomaiset ovat myös toivoneet, että puhelinlaskun erittely olisi kuluttajalle maksuton lisäpalvelu.

Hinnoittelun läpinäkyvyyttä voitaisiin kuluttajaviranomaisten mukaan lisätä myös viranomaisen tarjoamien hintavertailupalvelujen avulla. Ryhmässä on otettu esille esimerkkinä Ruotsin ja

Tanskan telealan valvontaviranomaisten kotisivuilla tarjolla pidettävät hintalaskurit, joiden avulla kuluttajat voivat vertailla eri palvelun tarjoajien hintoja.

Hinnoittelun selkiyttämiseen liittyvät kiinteästi myös numerointikysymykset. Hinnoittelun selkeyttämistä tarvittaisiin erityisesti niin sanotuissa yrityspalvelunumeroissa. Niiden hinnoittelukäytäntö, hinnan ilmoittaminen sopimusehdoissa ja mainonnassa sekä yrityspalvelunumeroon jonottamisesta perittävät maksut vaatisivat lisäselvityksiä.

2.3 Digitaaliseen televisioon liittyvät ongelmat

Ryhmän jäsenille on järjestetty erillinen esittely- ja tutustumistilaisuus digitaalisten televisio-ohjelmistojen vastaanottamisessa välttämättömiin lisälaitteisiin, digisovittimiin. Esittelyn yhteydessä on keskusteltu laitteiden käyttäjäystävällisyydestä. Keskustelussa ovat olleet esillä myös digitaalisten televisiolähetysten lähetyksen prosessissa ja vastaanotossa ilmenneet ongelmat.

3. TOIMENPITEET

3.1 Viranomaistyöryhmän perustaminen

Ryhmässä keskusteltiin Viestintäviraston ja kuluttajaviranomaisten yhteistyöstä sekä kuluttajasioihin keskittyvän pysyvän viranomaistyöryhmän perustamisesta. Pysyvän viranomaistyöryhmän tehtävänä voisi olla kuluttajan aseman parantamiseen pyrkivän yhteistyön lisääminen, parempien käytäntöjen luominen sekä erilaisten kehittämisaloitteiden laatiminen. Työryhmässä voitaisiin viranomaisten yhteistyöllä ratkaista myös ajankohtaisia kriisitilanteita.

Ryhmä suosittelee, että kuluttajaviranomaiset ja Viestintävirasto perustaisivat omasta aloitteestaan yllä kuvatun kaltaisen viranomaistyöryhmän.

3.2 Toimenpiteet sopimusehtojen kohtuullistamiseksi

Kuluttajansuojalain sovellettavuus on kuluttajaviranomaisten mukaan edelleen erityinen ongelma viestintämarkkinalain nimenomaisten säännösten ulkopuolelle jäävän palvelun tarjonnan osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö on ryhmässä sitoutunut tiedottamaan sopivissa yhteyksissä (ministerin puheet, alan koulutustilaisuudet sekä muut vastaavat tilaisuudet) siitä, että teleyrityksen ja kuluttajan väliseen sopimukseen sovelletaan kuluttajansuojalakia, erityisesti kuluttajansuojalain 3 §:n 1 momentin yleislauseketta, ja sen ilmentämiä yleisiä oikeusperiaatteita.

Kohtuullisesta riskinjoosta kuluttajan ja teleyrityksen välillä on ryhmässä keskusteltu muun muassa puhelinmodeemikaappausten valossa. Viestintäviraston verkkosivuilla on ohje siitä, millä toimenpiteillä käyttäjä voi pienentää riskiä joutua tällaisen väärinkäytöksen kohteeksi. Lisäksi Viestintävirasto on kehottanut teleyrityksiä varoittamaan asiakkaitaan modeemikaappausriskistä. Liikenne- ja viestintäministeriö on ottanut asian esille tietoturvastrategiaa täytäntöön panevassa neuvottelukunnassa, jossa asiasta on keskusteltu. Kuluttajaviranomaiset jatkavat valvontatoimintaansa ongelmien poistamiseksi kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvun säännöksiä nojalla. Myös Viestintävirasto jatkaa tilanteen seuraamista aktiivisesti ja selvittää edelleen teknisiä keinoja kaappausten estämiseksi.

Ryhmälle on esitelty hallituksen laajakaistastrategiaa ja sen toteuttamiseen liittyvää toimenpideohjelmaa. Liikenne- ja viestintäministeriö on lupautunut etsimään ratkaisua laajakaistapalvelujen tarjonnassa esiintyneisiin palvelun virhe- ja viivästystilanteisiin laajakaistastrategian toimeenpanon yhteydessä.

3.3 Numeroinnin selkiyttämiseen tähtäävät toimenpiteet

Viestintäviraston tulee kiinnittää huomiota siihen, että televerkon numerointi on selkeää ja mahdollisimman kuluttajaystävällistä. Viestintävirasto on lupautunut myös selkeyttämään yrityspalvelunumeroita koskevaa informaatiota viraston verkkosivuilla.

3.4 Digitaaliseen televisiotoimintaan liittyvät toimenpiteet

Liikenne- ja viestintäministeriö järjestää 19.5.2004 keskustelutilaisuuden digitaalisten televisiolähetysten lähetysohjelmien ja vastaanotossa ilmenneiden ongelmien vuoksi. Tilaisuuden tarkoituksena on löytää oikeasuhteiset keinot vastaavien ongelmien ennaltaehkäisemiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla toteutetaan myös erityinen tiedotuskampanja, jolla pyritään lisäämään kuluttajien tietoisuutta digitaalisiin televisiolähetyksiin liittyvistä asioista.

3.5 Lainsäädäntötoimenpiteet

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalaksi (HE 125/2003 vp.). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sähköisen viestinnän tietosuojalaki sekä muutettavaksi eräitä muita lakeja, kuten viestintämarkkinalakia ja poliisilakia. Ehdotuksella pyritään parantamaan kansalaisten tietosuojaa ja tietoturva. Esitykseen liittyy myös eräitä kuluttajan asemaa suoramarkkinoinnissa parantavia ehdotuksia.

Kiinteästä puhelinverkosta matkaviestinverkkoihin soitettujen puheluiden hinnoitteluun vaikuttava hallituksen esitys viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 74/2004 vp.) annettiin eduskunnalle 30.4.2004. Lakiesityksellä pyritään alentamaan kiinteästä puhelinverkosta matkaviestinverkkoon soitettavien puheluiden hintaa ja selkiyttämään niiden hinnoittelua. Lakiesityksessä Viestintävirastolle annettaisiin lisäksi mahdollisuus tietyissä tilanteissa asettaa teleyritysten välisille suoritteille euromääräinen hintakatto. Hintakaton asettamismahdollisuus koskisi yksinomaan tukkumarkkinoita, mutta teleyritysten välisten suoritusten sääntelemisellä on aina välillinen vaikutus myös vähittäismarkkinoiden hinnoitteluun eli teleyrityksen ja kuluttajan väliseen hinnoitteluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö käynnistää syksyllä 2004 viestintämarkkinalain vaikutusten arviointia koskevan hankkeen. Hankkeen yhteydessä voidaan tarkastella myös lain kuluttajansuojasääntelyn riittävyttä ja tarvittaessa puuttua lainsäädäntöteitse esille tulleisiin ongelmiin.

4. SEURANTA

Ryhmä päätti kokoontua seuraavan kerran vuoden 2004 lopulla tarkastelemaan asettamiensa tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista.