

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 ja 351 §:n ja tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan lakitekniisiä muutoksia, joilla jatkettaisiin kolmen väliaikaisen säännöksen voimassaoloa kolmella vuodella. Säännökset koskevat välitystiedon määritelmää, radioviestinnän luottamuksellisuutta ja puhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltoa. Lisäksi sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin tehtäisiin viittaukseen liittyvä tekninen muutos.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan siten, että ensimmäinen lakiehdotus tulee voimaan 2.7.2021 ja toinen 21.6.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.2 EU:n lainsäädäntö	8
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	13
4.2.3 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään	13
4.2.4 Muut mahdolliset vaikutukset.....	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
6 Lausuntopalaute.....	15
7 Voimaantulo	16
8 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	16
8.1 Yksityiselämän suoja ja viestinnän luottamuksellisuus	16
8.2 Säätelyn määräaikaisuus	17
LAKIEHDOTUKSET	18
1. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 ja 351 §:n muuttamisesta	18
2. Laki tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	19
LIITE	20
RINNAKKAISTEKSTIT	20
1. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 ja 351 §:n muuttamisesta	20
2. Laki tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	21

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallituksen esityksellä ehdotetaan jatkettavaksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 1 momentin 40 kohdan välitystiedon määritelmän ja radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevan 136 §:n 5 ja 6 momentin voimassa oloa kolmella vuodella 21.6.2024 asti. Nykyiset säännökset ovat olleet väliaikaisesti voimassa viisi vuotta ja näiden voimassaolo päättyy 20.6.2021. Pykälän 136 §:ään lisättyjen momenttien tarkoituksena on ollut mahdollistaa uudenlainen, radioviestinnän anonymisoitujen välitystietojen käsittelyyn perustuvaa liiketoiminta yksityisyyden suojaa vaarantamatta. Pykälän 136 §:n 5 ja 6 momentti on väliaikaisesti lisätty lailla tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (456/2016) ja ne on siirretty vastaavanlaisina osaksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia.

Lisäksi hallituksen esityksellä ehdotetaan jatkettavaksi nykyistä matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltoa nykyisen kaltaisena kolmen vuoden määräajaksi 1.7.2024 asti. Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kiellolla on puututtu epäterveen kilpailun aiheuttamiin häiriöihin markkinoilla ja suojattu kuluttajia häiritseviltä markkinointimenettelyiltä matkapuhelinliittymän irtisanomistilanteissa. Vastaavanlainen säännös säädettiin ensimmäisen kerran viestintämarkkinalakiin (393/2003) vuonna 2012. Sitten säännös siirrettiin sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin vuonna 2014, kun viestintämarkkinalaki kumottiin. Säännöksen voimassaoloa jatkettiin määräaikaisena vuonna 2015 ja viimeksi vuonna 2018.

Esityksen tarkoituksena on osaltaan toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisia tavoitteita, joilla panostetaan osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomeen. Esitys linkittyy myös Euroopan unionissa (EU) valmistelussa olevaan sähköisen viestinnän tietosuojasetukseen. Euroopan komissio teki 10.1.2017 ehdotuksen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin korvaamisesta asetuksella sähköisen viestinnän tietosuojasta (COM/2017/010). Asetusehdotuksella olisi tullessaan voimaan vaikutuksia digitaalista toimintaa harjoittaviin yrityksiin ja muihin tahoihin. Sähköisen viestinnän tietosuojaa koskeva kansallinen sääntely uudistuu kokonaisuudessaan, jos asetusta hyväksytään.

Lisäksi sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin tehtäisiin 3 §:n 21 kohdan viittaukseen tekninen muutos.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä.

Esitystä valmisteltaessa on pyydetty lausunnot eri sidosryhmiltä. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaanotti yhteensä 13 lausuntoa koskien esitystä. Yleisesti ottaen lausunnonantajat kannattivat säännösten määräaikaaisuuden jatkamista sekä puhelinmarkkinointikiellon että radioviestinnän luottamuksellisuuden osalta. Esityksen lausuntopalauteosuudessa on lueteltu lausunnonantajat ja kirjattu yleiset huomiot lausunnoista.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Sähköisen viestinnän palveluista annettu laki sääntelee radioviestinnän sisällön ja siihen liittyvien välitystietojen käsittelyä. Lain 136 §:ssä säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Tämä tarkoittaa, että myös radioviestintä ja sen välitystiedot ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia.

Välitystietoja ovat sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 40 kohdan mukaan oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi sekä tietoa radioaseman tunnistesta ja radiolähtäjän käyttäjästä sekä tietoa radiolähtäjän alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta. Lähetyspaikalla voidaan katsoa tarkoitettavan myös ilma-alueen ja sen ohjaimen sijaintipaikkaa. Mikäli esimerkiksi ilma-alueen tai sen kauko-ohjaimen välittämät tiedot voidaan suoraan tai epäsuoraan yhdistää henkilöön, kyseessä voi olla joko välitystieto tai henkilötieto, jolloin tietoja suojataan sääntelyllä. Radiolähtäjän lajilla tarkoitetaan tietoa, onko radiolähtäjä esimerkiksi matkapuhelin tai kaukosäädin. Radiolähtäjän laji voi olla myös tieto siitä, onko kyseessä ilma-alue tai sen ohjain. Välitystiedon määrittelyä muutettiin väliaikaisesti radioviestinnän osalta niin, että määrittelyä poistettiin tieto radiolähtäjän lajista. Tieto viestinnässä käytettävän radiolähtäjän lajista ei yleensä ole yhdistettävissä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön. Tämä johtuu siitä, että käytössä olevien erilajisten radiolähtäjien määrä on Suomessa nykyisin erittäin suuri. Tästä syystä voitiin katsoa, ettei tieto radiolähtäjän lajista tarvitse enää itsenäistä suojaa välitystietona. Samalla tiedon hyödyntäminen esimerkiksi uudelleenlaisissa digitaalisissa liiketoimintamalleissa helpottuisi. Siltä osin kuin tieto olisi yhdistettävissä yksittäiseen henkilöön, saisi se kuitenkin suojaa henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kautta (HE 67/2016 vp, s. 40). Tässä ehdotuksessa jatkettaisiin tätä muutosta.

Yllä mainitusta 1 momentin pääsäännöstä poiketen yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää ja sen välitystietoja saa pykälän 2 momentin mukaan käsitellä muutoinkin kuin viestinnän osapuolena, jollei laissa toisin säädetä. Tällaisena radioviestintänä pidetään televisio- ja radio-ohjelmistojen lähetyksiä, hätäkutsuja, yleisellä kutsukanavalla harjoitettavaa radioviestintää, radioamatööriviestintää, lyhytaaltoradioviestintää 27 megahertsin taajuusalueella ja muuta kuin 1–5 kohdassa tarkoitettua radioviestintää, joka on tarkoitettu yleisesti vastaanotettavaksi.

Muita sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Lisäksi 136 §:n 4 momentissa säädetään niin sanotusta hyväksikäyttökiellosta, eli kielletään sellaisen luottamuksellisen viestin tai välitystiedon ilmaiseminen ja hyväksikäyttö, joka ei ole ollut viestin vastaanottajalle tarkoitettu. Hyväksikäyttö- ja ilmaisemiskiellon rikkominen voi täyttää sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksen tunnusmerkistön, josta on säädetty sähköisen viestinnän palvelulain 349 §:ssä. Myös rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 §:ssä tarkoitettua salassapitorikoksen tai 2 §:ssä tarkoitettua salassapitorikkomuksen tunnusmerkistö voi täyttää.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 ja 6 momentti on väliaikaisesti lisätty lailla tietoyhteiskunta- ja väliaikaisesta muuttamisesta (456/2016). Väliai-

kaisen muutoksen voimassaoloaika on 20.6.2016–20.6.2021. Väliaikaisesti lisätyillä säännöksillä laajennettiin oikeutta käsitellä ja hyödyntää radioviestinnän anonymisoituja välitystietoja. Niiden tarkoituksena on hallitusti ja kokeiluluontoisesti tehdä mahdolliseksi uudenlaista liiketoimintaa yksityisyyden suojaa vaarantamatta. Samassa yhteydessä muutettiin myös lain 3 §:n 1 momentin 40 kohdan välitystiedon määritelmää.

Pykälän 5 momentissa säädetään oikeudesta radioviestinnän tai sen välitystietojen käsittelyyn automaattisen tietojen käsittelyn avulla tilastollisesti erikseen määriteltyjen radioviestinnän muotojen osalta. Tietoihin ei saa kohdistaa manuaalista käsittelyä. Manuaalinen käsittely voitaisiin kohdistaa ainoastaan automaattisen käsittelyn perusteella muodostettuun anonymisoituun tietoon. Käsittely kerättyjen tietojen anonymisoimiseksi on kuitenkin mahdollista, kunhan käsittelyssä huomioidaisiin 137 §:n mukaiset yleiset käsittelyperiaatteet. Viestinnän sisältöä saa käsitellä vain siltä osin kuin se on tarpeen välitystietojen keräämiseksi.

Pykälän 5 momentin 1 kohdassa on lueteltu sellaiset kauko-ohjattavat radiolaitteet, joiden viestinnästä syntyviä välitystietoja voisi ehdotetun lainkohdan mukaisesti käsitellä. Tällaisia laitteita ovat erilaiset kauko-ohjattavat pienoismallit ja miehittämättömät ilma-alukset. Pienoismalleilla tarkoitetaan esimerkiksi autojen tai junien pienoismalleja, jotka ovat kauko-ohjattavia. Miehittämättömällä aluksella tarkoitetaan sekä vedessä että ilmassa kulkevaa alusta sen käyttötarkoituksesta riippumatta.

Pykälän 5 momentin 2 kohdassa mahdollistetaan päätelaitteen ja langattoman lähiverkon (WLAN-verkon) tai matkaviestinverkon (esimerkiksi 4G-yhteys) välisen yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten tapahtuvan radioviestinnän käsittely. Yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten tapahtuvalla radioviestinnällä tarkoitetaan päätelaitteen ja verkon tukiasemien välistä viestintää ennen kuin päätelaite on rekisteröitynyt sitä palvelemaan tukiasemaan ja muodostanut yhteyden viestien välittämiseksi. Yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten tapahtuva radioviestintä voi koskea useampia langattoman verkon tukiasemia. Varsinaisia viestinnän välitystietoja ei näin ollen enää voi käsitellä muutoin kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 17 luvussa erikseen säädetyillä perusteilla. Päätelaitteen läsnäolotietoa langattomassa lähiverkossa tai matkaviestinverkossa voi yhteyden ylläpitoa varten tapahtuvana tietona käsitellä myös viestinnän aikana.

Matkaviestinverkot toimivat 450 MHz:n, 800 MHz:n, 900 MHz:n, 1800 MHz:n, 2 GHz:n ja 2,5 GHz:n taajuusalueilla. Langattomat lähiverkot toimivat tavanomaisesti taajuuksilla 2400–2483,5 MHz, mutta lisäksi niille ovat myös kaistat 5150–5250 MHz, 5250–5350 MHz ja 5470–5725 MHz. Pienoismallien ynnä muiden vastaavien laitteiden kauko-ohjausta voi olla useilla taajuusalueilla, mutta yksi tavanomainen taajuusalue miehittämättömille ilma-aluksille on 2,4 GHz ja luvasta vapaiden pienoislamusten kauko-ohjauslaitteiden yhteistaajuudet ovat 34,995–35,225 MHz.

Pykälän 6 momentti rajaa 5 momentissa annettua käsittelyoikeutta. Käsittelyn perusteella muodostettavan tilastollisen analyysin on oltava sellainen, että siitä ei pystyisi tunnistamaan yksittäistä luonnollista henkilöä. Myös käsittelyn tuloksen on oltava sellainen, ettei siitä pystyisi tunnistamaan yksittäistä luonnollista henkilöä. Käsittelyn pohjalta tehtyä analyysiä ei siten voi tuottaa, jos kyse on esimerkiksi yhdestä käyttäjästä ja hänen tiedoistaan tai niin pienestä joukosta käyttäjiä, että yksittäinen luonnollinen henkilö voisi olla tunnistettavissa. Myös esimerkiksi matkapuhelimen tai muun päätelaitteen yksilöinnin mahdollistavat tiedot on tehtävä sel-laisiksi, ettei niiden perusteella ole mahdollista tunnistaa ja esimerkiksi seurata yksittäistä luonnollista henkilöä. On myös syytä huomioida, että liittymän tai päätelaitteen maantieteellisen

sijainnin ilmaisevista sijaintitiedoista säädetään erikseen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 20 luvussa. Näin ollen käsiteltävät tiedot tulee anonymisoida, elleivät ne jo alkujaan ole anonyymeja (HE 67/2016 vp).

Välitystietojen käsittelyssä on otettava huomioon sähköisen viestinnän palveluista annetun 137 §:ssä säädetty viestinnän välittäjän yleiset käsittelyperiaatteet, joiden mukaan välitystietojen käsittelyllä ei saa rajoittaa luottamuksellisen viestinnän ja yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä. Vastaavia periaatteita on noudatettava yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten tapahtuvan radioviestinnän käsittelyssä. Siten esimerkiksi päätelaitteiden tunnistetiedot, kuten MAC- tai IP-osoitteet tai muut tekniset tunnistetiedot, joita yhteyden muodostamiseen tai ylläpitoon liittyy, on lähtökohtaisesti teknisesti anonymisoitava jo keräämisvaiheessa. Viestinnän sisältö on edelleen luottamuksellista, ja vahingossa vastaanotettua viestintää koskee sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 4 momentissa säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

Tarve radioviestinnän välitystietojen käsittelyyn on tunnistettu esimerkiksi kauppakeskuksissa ja lento- tai rautatieasemilla, joissa liiketoiminnan kehittämiseksi voisi olla hyödyllistä seurata asiakasvirtojen liikkumista alueella. Kauppakeskuksen osalta voisi olla tarpeen selvittää esimerkiksi kauanko asiakasvirrat viettävät tiloissa aikaa. Myymälöiden toiminnassa saatu tieto voisi vaikuttaa tuotteiden sijoitteluun tai työvuoroihin. Toinen tunnistettu tarve on erilaisten kauko-ohjattavien laitteiden havainnointi tietyin tyyppisillä alueilla ja tällaiseen havainnointiin perustuvat kaupalliset palvelut. Esimerkki tähän perustuvasta uudenlaisesta liiketoiminnasta voisivat olla esimerkiksi vankilan tai muulle korkean turvallisuustason alueelle lennätettäviä miehittämättömiä ilma-aluksia tai muita kauko-ohjattavia laitteita havainnoimaan kykenevät palvelut.

Muutoksen jälkeen esimerkiksi pienoismallin tai miehittämättömän aluksen (mukaan lukien dronet) kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää on ollut mahdollista käsitellä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tilastollisesti edellyttäen, että käsittelyssä tai käsittelyn tuloksesta ei voida tunnistaa yksittäistä luonnollista henkilöä. Lisäksi muutos mahdollistaa viestinnän käsittelyn silloin, kun kyseessä on päätelaitteen ja langattoman lähiverkon tai matkaviestinverkon välinen radioviestintä yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten. Tämä mahdollistaa myös muille kuin viestinnän välittäjille esimerkiksi anonyymien liikennevirtojen seurannan ostoskeskuksissa tai muissa julkisissa tiloissa, joissa on langaton lähiverkko.

Liikenne ja viestintävirasto Traficom valvoo sähköisen viestinnän palveluista annetun lain radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevaa sääntelyä ja voi arvioida, missä määrin ja missä tilanteissa radioviestinnän sisällön ja välitystietojen käsittely on mahdollista kyseisen lain perusteella. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan tilapäistä dronepoikkeusta on sovellettu ainakin Helsinki-Vantaan lentokentällä. Sen avulla on voitu edistää lentoliikenteen turvallisuutta havainnoimalla alueelle saapuvia miehittämättömiä ilma-aluksia. Muutoin Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole tiedossa, että sääntelyn mahdollistamia kokeiluja olisi toteutettu laajasti. Tähän voi olla syynä se, että viestinnän välittäjät voivat sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 142 §:n mukaan käsitellä välitystietoja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tilastollista analyysia varten. Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole myöskään tiedossa, että sääntelyn mahdollistamat kokeilut olisivat vaarantaneet yksityisyyden suojaa tai viestinnän luottamuksellisuuden toteutumista tai olleet muuten haitallisia.

Yritysten oli aikaisemman sääntelyn puitteissa joissain tapauksissa vaikea hahmottaa laillisen toiminnan reunaehtoja. Aikaisemman säännösten tulkinta johti myös yksittäistapauksissa tilanteisiin, joissa suunnitellun liiketoiminnan on katsottu olevan lainvastaista, vaikka todellista vaaraa viestinnän luottamuksellisuudelle tai yksityiselämän suojalle ei olisikaan aiheutunut.

On syytä huomioida, että sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa ei ole säädetty esimerkiksi toimivaltuuksista ottaa lennokki tai miehittämätön ilma-alus haltuun tai estää sen kulua radioviestintää käsittelemällä, vaan kyseisistä toimivaltuuksista säädetään eräiden viranomaisten osalta niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Lisäksi on syytä huomioida, että sijaintitietoja koskevaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 20 lukua valvoo tietosuojavaltuutettu.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltö

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 201 §:n mukaisella matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kiellolla on puututtu epäterveen kilpailun aiheuttamiin häiriöihin markkinoilla ja suojattu kuluttajia häiritseviltä markkinointimenettelyiltä matkapuhelinliittymän irtisanomistilanteissa. Koska matkapuhelinliittymä on keskeinen väline myös sananvapauden toteutumisen kannalta, sääntelyn välillisenä tavoitteena on turvata tämä perusoikeus.

Kielto markkinoida kuluttajalle matkaviestinverkon puhelinliittymää puhelimessa on kansallinen. Säännös on määräaikainen ja voimassa 1.7.2021 asti. Vastaavanlainen säännös säädettiin ensimmäisen kerran viestintämarkkinalakiin (393/2003) vuonna 2012. Sitten säännös siirrettiin sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin vuonna 2014, kun viestintämarkkinalaki kumottiin. Säännöksen voimassaoloa jatkettiin määräaikaisena vuonna 2015 ja viimeksi vuonna 2018.

Nykyisen kiellon mukaan matkaviestinverkon puhelinliittymää ei saa markkinoida kuluttajalle puhelimitse muuten kuin kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä. Säännöksen toisen momentin mukaan kieltö ei estä teleyrityksiä markkinoimasta omille matkapuhelinasiakkailleen liittymiä.

Säännöksessä matkaviestinverkon puhelinliittymällä tarkoitetaan matkapuhelinverkossa toimivaa puhelinliittymää, josta voi soittaa, ja jolla voi vastaanottaa puheluita kansalliseen numerointisuunnitelmaan kuuluvilla numeroilla (yleinen puhelinpalvelu). Jos kuluttaja on aiemmin ollut teleyrityksen asiakas, mutta on vaihtanut matkapuhelinliittymänsä tarjoajaa, teleyritys ei saa ottaa kuluttajaan enää yhteyttä puhelimitse markkinointitarkoituksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että numeronsiirtopyynnön tekemisen jälkeen asiakasta ei, säännöksessä tarkoitetulla tavalla, voida enää pitää teleyrityksen asiakkaana.

Kiellon taustalla ovat olleet 2010-luvun alkuvuosina tapahtuneet ylilyönnit kovan kilpailun ja ulkoistettujen puhelinmyyntiorganisaatioiden seurauksena. Epäterveiksi ja harhaanjohtaviksi arvoitujen myyntikäytäntöjen seurauksena joillekin kuluttajille oli päätynyt päällekkäisiä liittymiä, katkoksia liittymien toiminnassa sekä yleistä epäselvyyttä, mikä taas oli johtanut korkeisiin kuluttajavalitusmääriin. Suurin osa ongelmista aiheutui puhelinmyynnistä, jolla teleyritys yritti saada kilpailevalle teleyritykselle vaihtavan asiakkaansa takaisin. Ongelmia liittyi erityisesti numeronsiirtoprosessien keston eli siihen, että numeronsiirtoa ei voitu toteuttaa reaaliaikaisesti. Tämä johti päällekkäisten numeronsiirtopyyntöjen ja sekaannusten vuoksi tilanteisiin, joissa asiakas saattoi jäädä useiksi päiviksi ilman toimivaa matkapuhelinliittymää. Numeronsiirtoprosessit tekevät puhelinliittymistä muista liittymätyypeistä poikkeavia palveluja, joiden markkinoinnissa voidaan päätyä kuluttajan kannalta haitallisiin toimintatapoihin, jos matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia kieltävää sääntelyä ei ole.

Kieltoa uusittaessa vuonna 2015 (HE 4/2015 vp) katsottiin, että puhelinmyynti on helppo, tehokas ja edullinen tapa markkinoida ja myydä tuotteita ja palveluita. Sitä pidettiin hyvänä myyntikanavana uusille markkinoille tai uusiin tuoteryhmiin laajentuville yrityksille. Puhelin-

myynnin katsottiin lisäävän kuluttajien saatavilla olevien tuotteiden määrää erityisesti haja-asutusseuduilla ja sitä kautta lisäävän kilpailua. Samalla kuitenkin katsottiin, että kuluttajiin kohdistuvaan puhelinmyyntiin liittyy myös haittoja. Todettiin, että osa kuluttajista oli voinut kokea puhelinmyynnin ylipäänsä häiritsevänä ja osa kuluttajista saattoi tehdä puhelinmyynnin seurauksena ostopäätöksiä, joita he myöhemmin katuivat. Lisäksi todettiin, että ääritapauksissa kuluttaja oli voinut kokea itsensä harhaanjohtetuksi tai huijatuksi hankintapäätöstä tehdessään tai kokea, että myyjän lailliseksi katsoma sopimus oli voinut syntyä vastoin kuluttajan tahtoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2015 julkaiseman selvityksen (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 1/2015) perusteella puhelinmarkkinointikieltosäännöksen vaikutukset olivat olleet positiivisia. Lisäksi teleyritysten katsottiin noudattaneen kieltoa hyvin. Tuolloin kuluttajaviranomaiset ja teleyritykset arvioivat valitusten määrän vähentyneen säännöksen voimaantulon jälkeen merkittävästi. Sekä operaattorit että viranomaiset näkivät tuolloin kilpailun matkapuhelinliittymissä säilyneen kireänä. Operaattoreiden itse ja alihankkijoillaan työllistämän henkilöstön määrä oli saadun selvityksen mukaan säännöksen käyttöönoton myötä vähentynyt.

Puhelinmarkkinointikieltoa uudistettaessa pidettiin edelleen tärkeänä kuluttajien aseman turvaamista ja puhelinmarkkinointiin aiemmin liittyneiden ongelmien ehkäisemistä. Tuolloin eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi, että kuluttajien suojaamisen tarve puhelinmarkkinoinnin aiheuttamilta erilaisilta ongelmilta oli edelleen olemassa. Myös sääntelyä uudistettaessa pidettiin ehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta keskeisenä, että kieltokielto ehdotettiin säädettäväksi määräaikaisena, ja että se rajattiin vain matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointiin (LiVM 1/2015 vp).

Kieltoa uusittaessa vuonna 2018 (HE 44/2018 vp) katsottiin, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellon vaikutukset eivät ole merkittävästi muuttuneet sääntelyn uudistamisen jälkeen. Numeronsiirtoprosessit olivat pysyneet ennallaan ja niiden yhteydessä nähtiin edelleen tarve suojata kuluttajia haitallisilta markkinointikäytännöiltä sekä markkinoilla aikaisemmin havaituilta häiriöiltä. Kieltosäännöksen jatkamista määräaikaisena puollettiin, koska sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella kieltosäännöksen jatkaminen nähtiin potentiaalisilta negatiivisilta vaikutuksiltaan pienemmäksi kuin säännöksen poistaminen.

2.2 EU:n lainsäädäntö

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa koskeva sääntely perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (2002/58/EY). Direktiivin täydentää EU:n yleistä henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä siltä osin kuin on kyse sähköisestä viestinnästä. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin sääntely koskee välitystietojen osalta sähköisen viestintäpalvelun tarjoajia, eikä se suoran sovellu tilanteisiin, joissa kolmas osapuoli käsittelee radioviestinnän anonymisoituja välitystietoja. Sähköisen viestinnän sääntelyssä ei EU-tasolla oteta tarkemmin kantaa sähköisen viestinnän välitystietojen, tekniseen yhteydenmuodostukseen liittyvien signaalien tai radioviestinnän välitystietojen suojaan tai hyödyntämiseen.

Euroopan komissio teki 10.1.2017 ehdotuksen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin korvaamisesta EU:n asetuksella sähköisen viestinnän tietosuojasta (ePrivacy-asetus). Asetuksella suojattaisiin viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityiselämän suojaa sähköisessä viestinnässä.

Asetuksessa säädettäisiin esimerkiksi niistä perusteista, joilla sähköistä viestintää koskevia tietoja, kuten viestinnän sisältöä tai tietoa siitä kenen kanssa henkilö on viestitellyt, voidaan käsitellä. Asetus täydentäisi erityislainsäädäntönä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

Suomi on suhtautunut positiivisesti komission ehdotukseen, sillä se edistäisi viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutumista sähköisessä viestinnässä. Lisäksi ehdotus edistäisi vastuullisen digitaalisen liiketoiminnan ja palvelujen kehittymistä. Komission ehdotus parantaisi tietosuojasääntelyn yhdenmukaista soveltamista ja tulkintaa unionissa.

Asetusehdotuksen käsittely on jatkunut pitkään neuvostossa, sillä jäsenmaiden on ollut vaikeaa muodostaa ehdotuksesta yhtenäistä näkemystä. Parlamentti on muodostanut kantansa ehdotukseen jo 2017 vuoden aikana. Asetuksen voimaantulo on merkittävästi myöhästynyt komission ehdottamasta aikataulusta, jonka mukaan sääntelyn olisi pitänyt tulla voimaan samaan aikaan yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa keväällä 2018. Asetusehdotuksella olisi voimaan tullessaan vaikutuksia digitaaliseen toimintaan. Nyt ehdotetun radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevan sääntelyn osalta asetuksella voisi olla vaikutuksia ainakin päätelaitteen ja langattoman lähiverkon tai matkaviestinverkon välisen yhteyden muodostamista tai ylläpitoa varten tapahtuvaan radioviestinnän käsittelyyn.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin myös puhelinmarkkinoinnin yleisistä edellytyksistä. Koska uudistuksen valmistelu on kesken, sen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön selviävät myöhemmin lähitulevaisuudessa. Asetusehdotus ei kuitenkaan sisällä mahdollisuutta kieltää puhelinmarkkinointia yksittäisellä toimialalla.

Yleinen tietosuoja-asetus

EU:n yleinen tietosuoja-asetus tuli sovellettavaksi toukokuussa 2018. Tietosuoja-asetus koskee niin yksityisen kuin julkisen sektorin suorittamaa henkilötietojen käsittelyä ja sitä sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista. Asetusta sovelletaan myös sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Asetusta ei sovelleta muun muassa henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaa. Asetus ei myöskään koske anonymisoitujen tietojen käsittelyä, josta ehdotetussa radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevassa sääntelyssä on kyse. Esityksessä tarkoitettujen tietojen anonymisoinnin on kuitenkin täytettävä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset edellytykset.

Välitystiedon määritelmä koskevan ehdotuksen osalta tietosuoja-asetuksen sääntely voi olla merkityksellistä. Tieto radiolähettimen lajista ei yleensä ole yhdistettävissä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Jos tieto kuitenkin on yhdistettävissä yksittäiseen henkilöön, sen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta.

Omnibus-direktiivi

Oikeusministeriössä on vireillä lainvalmisteluhanke, jonka tarkoituksena on valmistella ehdotus niin sanotun Omnibus-direktiivin 2019/2161/EU täytäntöön panemiseksi tarvittavasta lainsäädännöstä sekä puhelin- ja kotimvnttiä koskevien säännösten muuttamisesta kuluttajansuojan parantamiseksi kyseisissä myyntitilanteissa. Hankkeen taustalla on muun muassa pääministeri

Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjaukset liittyen puhelin- ja kotimyyntien rajoittamiseen ja sääntelyn tiukentamiseen kuluttajan suojaksi. Omnibus-direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioille kotimyyntiä koskevien säännösten tiukentamisen, minkä vuoksi puhelin- ja kotimyyntisääntelyä koskevan hallitusohjelmakirjauksen tarkistelu on tarkoituksenmukaista tehdä direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

3 Tavoitteet

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on tukea uusien palveluiden ja liiketoimintamallien kehittymistä. Lisäksi tavoitteena on, että sääntelyn keventäminen loisi Suomesta kiinnostavan ympäristön myös ulkomaisille toimijoille, jotka haluavat kokeilla ja kehittää palveluitaan. Sääntely toteutettaisiin siten, että perusoikeuksina turvatut yksityiselämän suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja eivät vaarannu.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltö

Ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on jatkaa nykyistä matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltöä kuluttajien suojaamiseksi häiriöllisiltä markkinointimenettelyiltä ja markkinoilla tapahtuvien häiriöiden ehkäisemiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Ehdotetulla sääntelyllä jatkettaisiin kolmen väliaikaisen säännöksen voimassaoloa:

- 1) välitystiedon määritelmää koskevan 3 §:n 40 kohdan osalta kolmella vuodella 21.6.2021–21.6.2024,
- 2) radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevan 136 §:n 5 ja 6 momentin osalta kolmella vuodella 21.6.2021–21.6.2024 ja
- 3) puhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltöä koskevan 201 §:n osalta kolmella vuodella 2.7.2021–1.7.2024.

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Esityksessä ehdotetaan, että nykyistä välitystiedon määritelmää ja radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevaa sääntelyä jatketaan väliaikaisesti nykyisen kaltaisena kolmella vuodella 21.6.2024 asti.

Väliaikaisen sääntelyn jatkamista pidetään tarkoituksenmukaisena, jotta lakia hyödyntävät tahot voivat jatkaa toimintaansa. Liikenne- ja viestintävirastolla on tiedossa muutamia toimijoita, jotka ovat soveltaneet ja hyödyntäneet kokeilu- ja kehittämistoiminnassaan radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevaa sääntelyä. Liikenne- ja viestintävirastolta saatujen tietojen mukaan ei ole havaittu, että kokeilut olisivat vaarantaneet yksityisyyden suojaa tai viestinnän luottamuksellisuuden toteutumista tai olleet muuten haitallisia. Laajemmat muutokset sääntelyyn arvioitaisiin EU:n sähköisen viestinnän tietosuojasetuksen valmistuttua. Kun asetus hyväksyy-

tään, sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevat vaatimukset perustuisivat suoraan sovellettavaan EU-asetukseen ja valtaosa kansallisesta sääntelystä vaatisi muutoksia tai tulisi kumottavaksi.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltö

Esityksessä ehdotetaan, että nykyistä puhelinmarkkinoinnin kieltöä jatketaan nykyisen kaltaisena kolmen vuoden määräajaksi 1 päivänä heinäkuuta 2024 asti.

Nykysäännöksen jatkamista uudella määräaikaisella kaudella pidetään perusteltuna, sillä suurin osa valmisteluun osallistuneista sidosryhmistä pitää kiellon jatkamista määräaikaisena edelleen toimivana ratkaisuna ehkäistä häiriöitä markkinoilla ja parantaa kuluttajien suojaa häiriöllisiltä markkinointimenettelyiltä.

Sääntelyn taustalla olevissa olosuhteissa ei ole havaittu sellaisia muutoksia, jotka osoittaisivat kiellon olevan jatkossa tarpeeton tai kohtuuton toimenpide. Numeronsiirtoprosessit ovat pysyneet samanlaisina kuin viimeksi sääntelyä uudistettaessa, joten mahdollisuus puhelinmarkkinoiden ylilyönteihin ja kuluttajien kannalta haitallisiin markkinointimenettelyihin on edelleen olemassa. Vaikka muiden myyntikanavien merkitys on kasvanut, pidetään puhelinmarkkinointikieltösääntelyn perusteluita edelleen ajantasaisina. Viestintäpalvelujen puhelinmarkkinointiin liittyvät erityiset haasteet kohdistuvat edelleen matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointiin. Voimassaolevan kiellon kaltaisen erityissääntelyn laajentamiselle muihin viestintäpalveluihin ei ole ilmennyt tarvetta.

EU:ssa valmistellaan parhaillaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin korvaamista sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksella, mikä tulisi vaikuttamaan komission ehdotuksen (COM/2017/010) mukaan puhelinmarkkinoinnin sääntelyyn yleisellä tasolla EU:ssa. On tarkoituksenmukaista, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltösääntelyä arvioitaisiin uuden asetuksen ja sen toimeenpanon yhteydessä.

Lisäksi ehdotetaan, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 21 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos, jolla korjataan viittaus tavaramerkkilakiin (7/1964) viittauksella voimassa olevaan tavaramerkkilakiin (544/2019).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksiin

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltö

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellon vaikutukset eivät ole merkittävästi muuttuneet sääntelyn uudistamisen jälkeen eli viimeisen kolmen vuoden aikana. Numeronsiirtoprosessit ovat pysyneet ennallaan ja niiden yhteydessä on edelleen tarve suojata kuluttajia haitallisilta markkinointikäytännöiltä sekä markkinoilla aikaisemmin havaituilta häiriöiltä.

Toisaalta kiellon jatkaminen saattaisi rajoittaa haja-asutusalueilla elävien kuluttajien valinnanvapautta, koska heillä on pitkät matkat muille markkinapaikoille, ja puhelinmyynti olisi voinut avata kuluttajille mahdollisuuden ostaa parempia tai edullisempia matkapuhelinliittymiä. Lain

valmistelun yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellolla olisi tähän mennessä ollut vaikutusta haja-asutusalueella elävien mahdollisuuksiin hankkia parempia tai edullisempia matkapuhelinliittymiä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston puhelinmarkkinointia koskevan selvityksen (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2020) mukaan Suomessa kuluttajat suhtautuvat pääsääntöisesti erittäin kielteisesti puhelinmyyntiin. Selvityksen mukaan kuluttajat eivät mielellään osta tavaroita tai palveluita puhelinmyynnin kautta, eivätkä kuluttajat koe puhelinmyyntiä hyödyllisenä. Lisäksi selvityksestä käy ilmi, että tuotteena puhelinliittymät ovat kuluttajien näkökulmasta varsin vaativia sopimusasioita kaikkine yksityiskohtineen. Selvityksen perusteella voidaan sanoa, että kuluttajien kielteiset näkemykset puhelinmyyntiä kohtaan ovat jopa lisääntyneet viimeisen kolmen vuoden aikana. Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellon jatkamisen seurauksena voidaan olettaa, että matkapuhelinliittymien kuluttajille kohdistettu puhelinmyynti ei ainakaan merkittävästi lisääny nykytasosta.

Myös liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2015 julkaisemassa selvityksessä on nostettu esiin, että matkapuhelinoperaattoreiden näkemyksen mukaan asiakastyytyväisyys on parantunut selvästi matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellon voimaantulon myötä. Puhelinmarkkinointikiellon jatkamisella ei arvioida olevan vaikutuksia asiakkaiden tyytyväisyyteen. Jos nykysäännöksen annettaisiin vuorostaan raueta, asiakastyytyväisyys todennäköisesti heikkenisi matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin ja siihen liittyvien ongelmien todennäköisesti lisääntyessä.

Vaikutukset yrityksiin

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Viiden vuoden aikana radioviestinnän luottamuksellisuutta koskeva sääntely on mahdollistanut radioviestinnän anonymisoitujen välitystietojen käsittelyyn perustuvien uudenlaisten palveluiden ja liiketoimintamallien kehittämisen. Saatavilla ei ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon sääntelyä on sovellettu, mutta Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan soveltaminen ei ole ollut kovin laajaa. Yksittäiset kokeilut ja kehittämistyö ovat kuitenkin vaatineet yrityksiltä investointeja. Kokeiluja mahdollistavan sääntelyn voimassaoloa olisi tarpeen jatkaa, jotta yritykset voivat puolestaan jatkaa kehittämistyötään häiriöttä.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto

Sektorikohtainen markkinointikielto on järeä toimenpide, joka rajoittaa teleyritysten käytössä olevia mahdollisuuksia markkinoida matkapuhelinpalvelujaan. Kilpailunäkökulmasta säännöksellä on poistettu yksi kilpailukeino, joka voi jossain määrin vaikeuttaa uusien toimijoiden markkinoille pääsyä. Kolmen suurimman matkaviestinoperaattorin (Elisa Oyj, Telia Finland Oyj ja DNA Oyj) markkinaosuus on koko kiellon voimassaoloajan pysynyt hyvin suurena. Tänä päivänä niiden yhteenlaskettu markkinaosuus on yli 98 prosenttia (HE 98/2020 vp, s. 42). Kun otetaan huomioon numeronsiirtojen korkeana pysynyt määrä ja matkaviestinpalveluiden hintakehitys kiellon voimassaolon aikana, puhelinmarkkinoinnin kiellolla ei voida osoittaa olleen erityisen merkittäviä vaikutuksia matkaviestinpalveluiden markkinoiden kilpailutilanteeseen ainakaan kolmen suuren matkaviestinoperaattorin kesken. Vuosina 2017–2019 numeronsiirtoja tehtiin keskimäärin 40 000 – 80 000 vuodessa. Myös matkaviestintäpalveluiden hinnat ovat laskeneet reaalisesti noin 20 prosenttia vuodesta 2010. (HE 98/2020 vp, s. 46). Lain valmistelun aikana ei myöskään ole ilmennyt, että puhelinmarkkinointikielto olisi aiheuttanut häiriötä kilpailuun.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2015 julkaiseman selvityksen mukaan matkapuhelinoperaattorit arvioivat, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellon raukeaminen vaatisi toimijoilta toimintamallien ja prosessien muuttamista vuotta 2012 edeltäneeseen tilanteeseen, mistä aiheutuisi kohtalaisen merkittäviä kertaluonteisia kustannuksia. Lisäksi operaattorit ovat arvioineet kiellon poistamisen saattavan vähentää panostuksia vaihtoehtoisten myyntikanavien kehittämiseen. Selvityksen mukaan nykymallilla jatkamisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia matkapuhelinoperaattoreiden toimintaan, sillä ne ovat sopeutuneet nykytilanteeseen tekemällä jo aiemmin tarvittavat muutokset toimintamalleihinsa ja prosesseihinsa.

Sääntelyn vaikutusten oikeasuhteisuutta turvataan edelleen rajaamalla sääntely vain siihen palveluun ja markkinointikanavaan, missä ongelmia on ilmennyt, eli matkapuhelinpalvelujen puhelinmarkkinointiin. Lisäksi sääntelyn oikeasuhteisuus sen tavoitteisiin nähden pyritään varmistamaan sääntelyn määräaikaaisuuden avulla, jotta sääntelyn oikeasuhteisuus ja tarpeellisuus arvioidaan uudelleen lähitulevaisuudessa mahdollisen EU-lainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Radiaviestinnän luottamuksellisuus

Muutos on lisännyt vähäisesti Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviä kasvattamalla vastaanotettujen asiakasyhteydenottojen määrää. Liikenne- ja viestintävirasto on pystynyt hoitamaan tehtävät nykyisillä resursseillaan.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto

Puhelinmarkkinoinnin kiellon voimassaolon aikana puhelinmarkkinointia koskevia asiakasvalituksia on tullut lain valvonnasta vastaavaan Liikenne- ja viestintävirastoon ja sitä ennen Viestintävirastoon erittäin vähän. Siten voidaan katsoa, että laki on onnistunut poistamaan puhelinliittymien puhelinmarkkinointiin liittyviä kuluttajaongelmia tehokkaasti. Teleyritykset ovat myös täydentäneet lainsäädäntöä itsesääntelyohjeistuksella. Itsesääntelyn voidaan katsoa toimineen varsin hyvin, eikä kiellon noudattamista koskevia teleyritysten välisiä toimenpidepyyntöjä ole juurikaan tullut virastolle. Säännöksen voimassaolon aikana Liikenne- ja viestintävirasto on antanut ainoastaan yhden velvoittavan päätöksen puhelinmarkkinointikiellon rikkomisesta vuonna 2018.

Myös kuluttaja-asiamiehen arvion mukaan puhelinmyyntikielto on rauhoittanut markkinoita takavuosiin nähden ja se on siten ollut tarpeellinen ja toimiva väliaikaisratkaisu, kun huomioidaan puhelinliittymän luonne välttämättömyyspalveluna, jota käytetään niin viestinnässä ja yhteydenpidossa kuin monien muidenkin tärkeiden palvelujen käytössä esimerkiksi maksuvälineenä tai matkalippuna. Kuluttajaviranomaisten tietokantaan kirjatuihin ilmoituksiin sekä edellä mainitusta Kilpailu- ja kuluttajaviraston puhelinmarkkinointia koskevasta selvityksestä voidaan kuitenkin havaita, että myös kiellon voimassa ollessa matkapuhelinliittymien puhelinmyynnissä ilmenee aika ajoin ongelmatapauksia.

Kieltosäännöstä jatkettaessa voidaan ennakoida, että kiellon noudattamista koskevat toimenpidepyynnöt viranomaisille pysyvät alhaisella tasolla edellisten vuosien tapaan.

4.2.3 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2015 julkaiseman selvityksen mukaan puhelinmarkkinointikiellolla on ollut jonkin verran henkilöstövaikutuksia sekä matkapuhelinoperaattoreiden oman myynti- ja markkinointihenkilöstön että operaattoreiden työllistämien alihankkijoiden henkilöstön määrään. Operaattoreiden arvion mukaan kiellon vaikutukset ovat olleet negatiivisia niiden sopeuttaessa sekä oman henkilöstönsä määrää että jossain tapauksissa myös vähentäessä alihankkijan kautta hankitun henkilökunnan työllistämistä. Operaattorit ovat muokanneet organisaationsa sekä prosessinsa nykyiseen toimintamalliin sopivaksi ja siirtäneet jonkin verran henkilöstöä korvaaviin tehtäviin esimerkiksi online-myyntin puolelle. Selvityksen mukaan operaattoreiden itse ja alihankkijoillaan työllistämisen henkilöstön määrä on säännöksen käyttöönoton myötä vähentynyt yhteensä muutamalla sadalla hengellä. Nykysäännöksen jatkamisella ei kuitenkaan arvioida olevan vaikutuksia työllisyyteen.

Jos matkapuhelinliittymien matkapuhelinkiellon annettaisiin raueta, olisi muutoksen työllistämisaikutus todennäköisesti positiivinen, sillä sekä asiakaspalvelutarpeen että viranomaisasiain kasvu vaatisivat operaattoreilta ja kuluttajaviranomaisilta lisäresursseja nykytilanteeseen verrattuna. Lisäksi operaattoreiden ja alihankkijoiden puhelinmyyntiin palkattaisiin henkilöstöä. Liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2015 selvityksen mukaan muutos työllistäisi kokonaisuudessaan arviolta kahdesta kolmeensataan henkilöä. Arvion mukaan työllistymisvaikutukset kohdistuisivat pääasiassa pienempiin kaupunkeihin ja nuoriin työntekijöihin.

4.2.4 Muut mahdolliset vaikutukset

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto

Vuoden 2018 hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa uutta määräaikaista kieltosäännöstä puollettiin, koska jatkaminen nähtiin potentiaalisilta negatiivisilta vaikutuksiltaan pienemmäksi kuin säännöksen poistaminen. Tilanne on sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella edelleen samanlainen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Muutos olisi mahdollista toteuttaa joko pysyvänä muutoksena tai edelleen rajattuna kokeiluna. Muutos toteutettaisiin edelleen rajattuna kokeiluna, jolloin on mahdollista tarkastella edelleen sääntelyn vaikutuksia uusien liiketoimintamallien syntymiseen. Lisäksi tarkasteltaisiin mahdollisia edelleen sääntelyn vaikutuksia perustuslaissa turvattuun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

Kokeilun rajaamisen suhteen vaihtoehtona olisi kokeilun rajaaminen esimerkiksi tietylle maantieteelliselle alueelle. Rajaamista alueellisesti ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska alueellisella rajauksella ei tässä tapauksessa saataisi merkittävää lisäarvoa. Sen sijaan kokeilu rajattaisiin tiettyihin radioviestinnän muotoihin. Näistä viestintämuodoista saatavilla välitystiedoilla on tunnistettu olevan kaupallista potentiaalia. Ne ovat myös luonteeltaan sellaisia, että yksityiselämän suojalle ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojalle aiheutuva riski on pieni, jos niiden välitystiedot anonymisoidaan siten, ettei niitä voida yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön. Kokeilun rajauksen voidaan katsoa olevan sellainen, että sillä olisi mahdollista päästä lakimuutokselle asetettuihin tavoitteisiin.

Niin sanottujen bluetooth- ja RFID-yhteyksien välitystiedot jätettäisiin edelleen sääntelyn ulkopuolelle. Kyseisten tekniikkojen kantama on varsin lyhyt, joten niiden ei voida arvioida soveltuvan laajempien päätelaitejoukkojen tietojen anonyymiin hyödyntämiseen.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto

Säännöksen uusimisen vaihtoehtona on sääntelyn uusimatta jättäminen eli se, että kieltolakkautus olemassa voimassa 1 päivän heinäkuuta 2021 jälkeen. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa teleyrietykset voisivat ottaa puhelimitse yhteyttä toiselle operaattorille siirtyviin asiakkaisiin markkinointitarkoituksessa. Sidosryhmien palautteen perusteella tämä altistaisi kuluttajat samoille riskeille kuin ennen puhelinmarkkinointikiellosta säättämistä.

Toinen vaihtoehtoinen ratkaisu olisi tehdä nykyisenkaltaisesta sääntelystä pysyvää. Esityksen esivalmistelun aikana keskeisiltä sidosryhmiltä saatujen kommenttien perusteella säännös olisi kuitenkin hyvä edelleen säätää määräaikaisena, jotta säännöksen vaikutuksia on mahdollista tarkastella määräajoin ja sääntelyn tarpeellisuutta voidaan arvioida ottaen huomioon myös muun lainsäädännön, kuten Euroopan unionin lainsäädännön kehitys. Oikeusministeriössä on valmisteilla niin sanotun Omnibus-direktiivin kansallinen implementointi ja EU:ssa valmistellaan parhaillaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin korvaamista sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksella. Liikenne- ja viestintäministeriön ja sidosryhmien arvion mukaan tässä vaiheessa olisi ennen aikaista tehdä kieltosääntelystä pysyvää puhelinmarkkinoinnin sääntelyn yleisten kehityslinjien ollessa vielä epäselviä.

Kolmas vaihtoehtoinen ratkaisu on pyrkiä löytämään yleisiä teknologianeutraaleja keinoja säännellä sähköistä suoramarkkinointia puhelimitse. Tältä osin sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen valmistelu on kesken Euroopan unionin lainsäätämiselimissä, joten kansallisen päällekkäisen sääntelyn valmistelu sähköisen viestinnän lainsäädäntöön ei ole tarkoituksenmukaista.

6 Lausuntopalaute

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaanotti lausunnot seuraavilta tahoilta: Kilpailu- ja kuluttajavirasto, DNA Oyj, Business Finland Oy, oikeusministeriö, Telia Finland Oyj, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Elisa Oyj, sosiaali- ja terveysministeriö, Ilmatieteen laitos, valtiovarainministeriö, Keskuskauppakamari ja Tietoliikenteen ja -tekniikan keskusliitto FiCom ry.

Radioviestinnän luottamuksellisuus

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevan väliaikaisen sääntelyn jatkamista. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom mukaan mahdollisuus hyödyntää radioviestinnän välitystietoja liiketoiminnallisiin tarkoituksiin on herättänyt kiinnostusta elinkeinoelämän puolella. Voimassaolon jatkamista puoltaa myös se, että yrityksillä on näin mahdollisuus hyödyntää pidempään investointeja, joita ne ovat mahdollisesti tehneet radioviestinnän anonymisoitujen välitystietojen käsittelyä ja hyödyntämistä varten.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltolakkautus

Kaikki lausunnonantajat kannattivat matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kiellon jatkamista hallituksen esityksen mukaisesti. Lausunnoissa on tuotu esiin, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltoa on edelleen hyödyllistä jatkaa määräaikaisena puhelinmarkkinointia koskevan yleislainsäädännön puuttuessa. Lisäksi osassa lausunnoissa nostetaan esiin,

että ePrivacy-asetuksen valmistumista ja voimaantuloa on perusteltua jättää odottamaan, sillä sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskeva sääntely tulee jatkossa pääosin perustumaan suoraan sovellettavaan ePrivacy-asetukseen.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan siten, että ensimmäinen lakiehdotus tulee voimaan 2.7.2021 ja toinen 21.6.2021.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

8.1 Yksityiselämän suoja ja viestinnän luottamuksellisuus

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 § ja 3 §:n 1 momentin 40 kohta ovat perustuslain yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Sääntelyn lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen.

Välitystietojen käsittelyssä on olennaista huomioida perustuslakivaliokunnan tulkinta, jonka mukaan välitystietoja ei voida kategorisesti erottaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan reuna-alueelle kuuluviksi. Yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmallista voi olla mahdollisuus välitystietojen kokoamiseen ja yhdistämiseen (PeVL 18/2014 vp).

Säännökset on toteutettu siten, että niiden vaikutukset yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Pykälä 136 § mahdollistaa ainoastaan anonymisoitujen välitystietojen käsittelyn, eli tietoja kokoamalla ja yhdistämällä ei olisi mahdollista tunnistaa yksittäistä luonnollista henkilöä. Vastaavanlainen välitystietojen käsittelyoikeus on jo säädetty teleyrityksille ja muille viestinnän välittäjille sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 142 §:ssä. Tällä on pyritty varmistamaan se, ettei kenellekään syntyisi oikeutta esimerkiksi seurata yksittäisten tunnistettavien henkilöiden liikkumista tai viestintää. Lisäksi säännös toteutettiin rajattuna kokeiluna, jotta kokeilun aikana on voitu tarkastella mahdollisia ennakoimattomia vaikutuksia perusoikeuksiin. Väliaikaisten säännösten jatkuvan voimassaolon aikana jatkettaisiin tätä arviointia.

Radioviestinnän välitystiedon määritelmään kohdistuvan 3 §:n 1 momentin 40 kohdalla on lähtökohtaisesti hyvin vähän vaikutusta yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan, koska välitystiedon määritelmästä muutosten yhteydessä poistettu tietotyyppi ei nyky maailmassa ole juuri koskaan yhdistettävissä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Poikkeustilanteissakin se saa kuitenkin suojaa henkilötietosääntelyn kautta.

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltoa säädettäessä vuonna 2012 sääntelyyn ei katsottu liittyvän perustuslaista johtuvaa estettä sen oikeasuhtaisuuden kannalta ottaen huomioon, että kyse oli varsin kapea-alaisesta rajoituksesta kaupalliseen viestintään muiden markkinointikanavien pysyessä edelleen käytettävissä ja puhelinmarkkinoinnin ollessa sallittua kuluttajan omasta pyynnöstä. Lisäksi samassa yhteydessä lain määräaikaaisuutta pidettiin perusteena,

joka vähentää rajoituksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta. (PeVL 6/2012 vp)

Sääntelyä esitetään jatkettavan saman sisältöisenä ja kolmen vuoden määräaikaisena. Myöskään muissa olosuhteissa ei ole havaittu sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttaisivat perusoikeuksien toteutumiseen tai antaisivat syyä arvioida suhdetta perustuslakiin aikaisemmasta poikkeavalla tavalla.

8.2 Sääntelyn määräaikaisuus

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tuonut esiin, että väliaikaisiksi laeiksi alun perin tarkoitettujen lakien voimassaoloajan pitkittyminen ei ole aivan ongelmatonta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt esimerkiksi 10 vuoden voimassaoloaikaa varsin pitkänä määräaikana, jota on voitu vain vaivoin pitää väliaikaisena sanan varsinaisessa merkityksessä, mutta kuitenkin pitänyt pidennyksiä hyväksyttävänä (PeVL 5/2019).

Esityksessä ehdotettujen säännösten voimassaolon jatkaminen ei ylittyisi niin merkittäväksi, ettei näitä voitaisi pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella hyväksyttävänä. Nykyisten säännösten jatkamista väliaikaisena puoltaa se, että näiden tavoitteena on edistää uusien palveluiden ja liiketoimintamallien kehittymistä yksityisyyden tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa vaarantamatta. Samoin tavoitteena on kuluttajien suojaaminen häiriöllisiltä markkinointimenettelyiltä ja markkinoilla tapahtuvien häiriöiden ehkäisemiseksi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 ja 351 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 21 kohta ja 351 §:n 5 momentti, sellaisena kuin niistä on viimeksi mainittu laissa 1266/2018, seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

21) *suojatulla nimellä* ja *suojatulla merkillä* kauppa-, tavaramerkki-, yhdistys-, säätiö- tai puolurekisteriin merkittyä nimeä ja merkkiä sekä toiminimilaissa (128/1979) tai tavaramerkkilaissa (544/2019) tarkoitettua vakiintunutta nimeä, toissijaista tunnusta ja tavaramerkkiä sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen, itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, julkisoikeudellisen yhdistyksen ja vieraan valtion edustuston ja sen toimielimen nimeä;

351 §

Voimaantulo

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään heinäkuuta 2024.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

2.

Laki

tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (456/2016) voimaantulosäännöksen 1 momentti seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 20 päivänä kesäkuuta 2016. Sen 3 §:n 40 kohta ja 136 §:n 5 ja 6 momentti ovat voimassa 21 päivään kesäkuuta 2024.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 15.4.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

1.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 ja 351 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 21 kohta ja 351 §:n 5 momentti, sellaisena kuin niistä on viimeksi mainittu laissa 1266/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

21) *suojatulla nimellä* ja *suojatulla merkillä* kauppa-, tavaramerkki-, yhdistys-, säätiö- tai puolurekisteriin merkittyä nimeä ja merkkiä taikka toiminimilaissa (128/1979) tai tavaramerkkilaissa (7/1964) tarkoitettua vakiintunutta nimeä, toissijaista tunnusta tai tavaramerkkiä sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen, itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, julkisoikeudellisen yhdistyksen ja vieraan valtion edustuston ja sen toimielimen nimeä.

21) *suojatulla nimellä* ja *suojatulla merkillä* kauppa-, tavaramerkki-, yhdistys-, säätiö- tai puolurekisteriin merkittyä nimeä ja merkkiä *sekä* toiminimilaissa (128/1979) tai tavaramerkkilaissa (544/2019) tarkoitettua vakiintunutta nimeä, toissijaista tunnusta *ja* tavaramerkkiä sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen, itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, julkisoikeudellisen yhdistyksen ja vieraan valtion edustuston ja sen toimielimen nimeä.

351 §

351 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään heinäkuuta 2021.

Tämän lain 201 § on voimassa 1 päivään heinäkuuta 2024.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____.

2.

Laki

tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (456/2016) voimaantulosäännöksen 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Tämä laki tulee voimaan 20 päivänä kesäkuuta 2016. Sen 3 §:n 40 kohta ja 136 § ovat voimassa 5 vuotta lain voimaantulosta.

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 20 päivänä kesäkuuta 2016. Sen 3 §:n 40 kohta ja 136 §:n 5 ja 6 momentti ovat voimassa 21 päivään kesäkuuta 2024.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____ .