



# Selvitys viestintäpalvelulaissa säädetyistä kuluttajan oikeuksista ja niitä koskevien säännösten tarpeellisuudesta

*Matti Muukkonen – Joonas Huuhtanen – Sampo Mielityinen*

## Sisällys

1. Johdanto .....	1
2. Viestintäpalvelulain kuluttajan oikeuksia koskeva sääntely .....	3
3. Kuluttajansuojalainsäädännön yleiset lähtökohdat ja erityissääntelyn tarve .....	6
4. Syyt ja perusteet erityissääntelylle .....	9
4.1. Vuoden 2007 viestintämarkkinalain muutoksen keskeinen sisältö .....	9
4.2. Virhesääntely ja sen perustelu .....	10
4.3. Soveltamisalan laajentaminen ja sen perustelu .....	10
5. Nykyinen oikeustila lainopillisesti .....	11
5.1. Virhesääntelyn sisältö .....	11
5.2. Sopimuksen muuttamista koskeva sääntely .....	15
5.3. Virhesääntelyn ja sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn soveltamisala ....	16
6. Teleyritysten ja näiden edunvalvontayhteisöjen näkemykset koskien selvityksen kohteena olevia kysymyksiä .....	16
6.1. Yleistä .....	16
6.2. Virhesääntelyn vaikutukset ja tarpeellisuus sekä arviot poiston lainsäädännöllisistä ja tosiasiallisista vaikutuksista .....	18
6.3. Sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn vaikutukset ja tarpeellisuus .....	20
6.4. Sääntelyn kohdistaminen .....	21
7. Viranomais- ja kuluttajien etujärjestökannanotot .....	21
7.1. Näkemys sääntelyn purkamisen vaikutuksista .....	21
7.2. Viranomaisyhteydenottojen kehitys .....	22
7.3. Suhtautuminen muutosehdotuksiin .....	23
7.4. Muuta esiin noussutta .....	24
8. Sääntelyn tarpeellisuus kuluttajariitalautakunnan suosituskäytännön valossa .....	25
8.1. Yleistä kuluttajariitalautakunnan toiminnasta ja argumentaatiosta .....	25
8.2. Viestintäpalvelut kuluttajariitalautakunnassa .....	25
9. Vaikutusten arviointi .....	33
9.1. Yleistä vaikutusten arvioinnista ja muutamia yleisiä havaintoja vaikutuksista .....	33
9.2. Virhesääntelyn muuttaminen tai poistaminen .....	35
9.3. Sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn muuttaminen tai poistaminen .....	40
9.4. Sääntelyn laajuus .....	41
10. Lopuksi .....	43
10.1. Kokoavia johtopäätöksiä .....	43
10.2. Havaitut jatkoselvitystarpeet .....	43

## 1. Johdanto

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi heinäkuussa 2019 Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitosta laatimaan selvityksen koskien sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, ent. tietoyhteiskuntakaari, jäljempänä viestintäpalvelulaki) kuluttajan oikeuksia koskien. Selvitystarve oli tullut ajankohtaiseksi eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstöstä



30.9.2019

annetun direktiivin ((EU) 2018/1972, jäljempänä telekoodi) ja audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin ((EU) 2018/1808) implementoinnin yhteydessä. Toimeksiannossa Itä-Suomen yliopistoa pyydettiin arvioimaan kuluttajan ja tilaajan oikeuksia koskevia – sinänsä telekoodin ulkopuolisia – kansallisessa päätösvallassa olevia säännöksiä sekä niiden tarpeellisuutta. Arvioinnissa pyydettiin huomioimaan muun muassa markkinatilanne sekä se ovatko ne syyt ja perusteet, jotka säännöksiä annettaessa esitettiin, edelleen relevantteja ja mitä vaikutuksia kuluttajansuojaa koskevan erityislainsäädännön kumoamisella olisi. Edelleen toimeksiannossa edellytettiin huomioitavaksi myös yleiset kuluttajaoikeudelliset periaatteet sekä viestintäpalvelulakiin sisältyvän sääntelyn suhde kuluttajansuojalakiin (38/1978, jäljempänä myös KSL).

Ministeriön toimeksiannossa selvitettäväksi kysymyksiksi osoitettiin seuraavat:

- 1) Viestintäpalvelulain viestintäpalvelusopimuksia koskevan virhesääntelyn (117-124 §) vaikutukset ja tarpeellisuus. Millainen tilanne olisi lainsäädännöllisesti ja tosiallisesti, jos viestintäpalvelulain erityislainsäädäntöä ei olisi?
- 2) Sopimuksen yksipuolista muuttamista koskevan sääntelyn (114 §) vaikutukset ja tarpeellisuus.
- 3) Sääntelyn ulottaminen vain kuluttajiin tai toisaalta kaikkiin tilaajiin. Mikä vaikutus on ollut tiettyjen tilaajan oikeuksia koskevien säännösten soveltamisalan laajentamiselle koskemaan kaikkia tilaajia viestintäpalvelulaissa pelkästään kuluttajien sijasta? Arvioitavia säännöksiä ovat viestintäpalvelulain 114 §:n 4 momentti ja 117-126 §.

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos osoitti selvitystehtävästä vastuulliseksi toteuttajaksi HTT, YTM, M.A. in Law, tutkijatohtori Matti Muukkosen. Edelleen selvityksen toteuttamiseen osoitettiin osallistujiksi HTM, yliopisto-opettaja Joonas Huuhtanen sekä OTT, yliopistonlehtori Sampo Mielityinen. Selvityksen toteutuksen valvojaksi nimettiin professori Anssi Keinänen. Selvitys toteutettiin tapaamisten sopimisia lukuun ottamatta 1.8.-30.9.2019 välisenä aikana ja siitä laadittiin tämä loppuraportti. Raportin kirjoittamisesta vastasi pääosin Muukkosen. Esityksen luvusta 5 on vastannut Huuhtanen ja alaluvusta 8.1 Mielityinen.

Selvityksen toteuttajien osalta jo toimeksiantovaiheessa ilmoitettiin Muukkosen toimineen vuosina 2013-2015 yhtenä sääntelyn kohteena olevan tahon, silloisen Mikkelin Puhelin Oyj:n (nyk. MPY-Palvelut Oyj) digitaalisen liiketoiminnan kehityspäällikkönä. Niin tilaajan kuin toteuttajan arvion mukaan tämä ei aiheuttanut esteellisyyttä tai selvityksen puolueettomuuden vaarantumista. Edelleen Mielityinen toimii yliopistotehtäviensä ohella myös kuluttajariitalautakunnan palvelujaoston (X) puheenjohtajana.

Selvitys toteutettiin varaamalla suurimmille teleyrityksille (Telia Finland Oyj, Elisa Oyj ja DNA Oyj, joka esiintyi myös omistamansa MOI Mobiili Oy:n edustajana), näiden ja pienempien teleyritysten etujärjestöille (Finnet ry ja Ficom ry), Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:lle, kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV), liikenne- ja viestintävirasto Traficomille, kuluttajariitalautakunnalle (KRIL) sekä oikeusministeriölle tilaisuus tulla kuulluksi. Selvityksen aikana suoritettiin seuraavat haastattelut, joista laadittiin selvityksen toteuttajan toimesta muistiot:

- DNA Oyj 7.8.2019;
- Elisa Oyj 8.8.2019;



30.9.2019

- KKV 8.8.2019;
- KRIL 14.8.2019;
- Kuluttajaliitto 20.8.2019;
- Ficom 20.8.2019;
- KKV (kuluttajaneuvonta) 21.8.2019;
- Traficom 30.8.2019; sekä
- oikeusministeriö 3.9.2019.

Haastattelujen lisäksi toimittivat Finnet ry 29.7.2019 ja Telia Finland Oyj 16.8.2019 kirjallisen lausunnon edellä mainittuihin liikenne- ja viestintäministeriön esittämiin kysymyksiin. Haastattelun yhteydessä myös DNA Oyj ja Ficom ry toimittivat selvityksen toteuttajan käyttöön omat esityksensä koskien esitettyjä kysymyksiä. Edelleen KKV on 9.9.2019 toimittanut tarkentavia näkemyksiä ja kuluttajaneuvonta on toimittanut 10.9.2019 täsmennyksiä tapaamisessa aukijääneisiin kysymyksiin.

Selvityksen aikana suoritettiin tutustumiskäynti KRIL:an 14.8.2019, jossa selvityksen toteuttajista Muukkosella ja Mielityisellä oli mahdollisuus tutustua KRIL:n ratkaisutietokantaan ja ta-pauskäytäntöön. Huomionarvoista on todeta, että Mielityinen on myös palvelujaoston puheenjohtajan osallistunut osan tapausten ratkaisemiseen. Edelleen selvityksen kestäessä käräjäoikeuksista on pyydetty ja rikoslain (39/1889) 38 luvun (578/1995) 5 §:ä (578/1995), 6 §:ä (578/1995) ja 7 §:ä (578/1995) koskevat tuomiot.

Selvityksen keskeneräinen versio on toimitettu liikenne- ja viestintäministeriön edustajien kommentoitavaksi 5.9.2019. Ministeriö on 12.9.2019 tarkentanut selvityksen aikana kolmanteen kysymykseen liittynyttä epäselvyyttä siten, että kysymyksellä on tarkoitettu sitä, että sääntely koskisi joko nykytilaa tai vaihtoehtoisesti sääntelyn soveltamisalan rajaamista vain kuluttajiin. Ministeriön edustajat ja selvityksen päävastuullinen tekijä ovat tavanneet selvitysluonnoksen tiimoilta 25.9.2019, jonka jälkeen selvitystä on vielä joiltain osin täsmennetty. Selvitys on luovutettu tilaajan käyttöön 30.9.2019.

## 2. Viestintäpalvelulain kuluttajan oikeuksia koskeva sääntely

Nykyinen viestintäpalvelulaki säädettiin loppuvuodesta 2014 ja se tuli pääosin voimaan vuoden 2015 alusta (L 351.1 §). Säädöksellä kumottiin (L 351.2 §) kahdeksan edeltävää säädöstä, mukaan lukien vuonna 2003 säädetty viestintämarkkinalaki (393/2003), jonka 7 luvussa oli aiemmin säädetty käyttäjän oikeuksista. Uudessa, silloin vielä tietoyhteiskuntakaaren nimellä kulkeneessa viestintäpalvelulaissa kuluttajan oikeudet koottiin lain 15 lukuun (viestintäpalvelusopimus). Kuluttajan oikeuksien kannalta keskeisiä säännöksiä ovat seuraavat:

- sopimuksen muuttaminen (114 §);
- viestintäpalvelun sulkeminen ja käytön rajoittaminen (115 §);
- sopimuksen irtisanominen (116 §);
- sopimuksen purkaminen (117 §);
- viestintäpalvelun toimituksen viivästys ja oikeus pidättäytyä maksuista (118 §);
- vakiokorvaus (119 §);
- virhe viestintäpalvelujen toimituksessa (120 §, 1003/2018);
- virheen oikaisu (121 §);
- hinnanalennus ja vakiohyvitys (122 §);
- vahingonkorvausvelvollisuus (123 §); sekä



30.9.2019

- virhettä tai viivästystä koskeva ilmoitusvelvollisuus (124 §, 1003/2018).

Huolimatta siitä, ettei viestintäpalvelulaissa ole sitä edeltäneen viestintämarkkinalain 83.1 §:ä vastaavaa kuluttajansuojalain soveltamissäännöstä, tulee ainakin osa kuluttajansuojalain säännöksistä sovellettavaksi myös viestintäpalvelulain piiriin kuuluvassa toiminnassa. Toisaalta kuluttajansuojalain 1.1 §:n mukaan kyseinen säädös koskee ”kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös, kun elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille”, joka ei sinänsä rajaa lähtökohtaisesti myöskään viestintäpalvelulain piiriin kuuluvia palveluja soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti kuluttajansuojalain 8 luvun on – huolimatta siitä, että se eksplisiittisesti on rajattu koskemaan vain tiettyjä sopimustyyppisiä (1 mom., 16/1994) – oikeuskirjallisuudessa katsottu analogisesti tulevan sovellettavaksi myös viestintäpalveluissa.<sup>1</sup> Edelleen myös viestintäpalvelulain 16 luvussa, joka kuitenkin on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle, on kuluttajan oikeuksia koskevaa sääntelyä.

Viestintäpalvelulain 114 § koskee siis sopimuksen muuttamista. Sen 1 mom. mukaan teleyritys ”saa muuttaa toistaiseksi voimassa olevan viestintäpalvelusopimuksen mukaisia maksuja ja muita sopimusehtoja kuluttajan vahingoksi vain” tietyissä tilanteissa. Tällaisia ovat sopimusehdoissa yksilöidyt perusteet kuitenkin siten, ettei sopimuksen sisältö kokonaisuutena saa olennaisesti muuttua (1 mom. 1 k.) sekä ”lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen päätöksen perusteella” tehtävät muutokset. Vähäisten muutosten tekeminen siten, ettei niillä ole vaikutusta sopimuksen keskeiseen sisältöön on mahdollista (2 mom.). Edellä mainittu sääntely koskee siis toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Määräaikaisia sopimuksia sen sijaan ei saa sopimuskauden kestäessä muuttaa kuluttajan vahingoksi kuin lainsäädännön tai viranomaisten päätösten johdosta (3 mom.). Säännöksen 4 momentissa on säädetty teleyrityksen velvollisuudesta informoida tilaajaa muutoksista sekä jälkimmäisen välittömästä irtisanomisoikeudesta viimeistään kuukautta ennen muutoksien voimaantuloa.

Viestintäpalvelulain 115 §:ssä on säädetty teleyrityksen oikeudesta sulkea viestintäpalvelu tai rajoittaa viestintäpalvelun käyttöä tilanteessa, jossa tilaaja on laiminlyönyt tilattuja viestintäpalveluja koskevan maksuvelvollisuutensa (1 mom.). Tässä yhteydessä on tarpeen todeta, että sääntely koskee vain lain 3 §:n 1 momentin 37 kohdan tarkoittamaa ”palvelua, joka muodostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä viestintäverkossa sekä siirto- ja lähetysoikeutta”. Sulkemista tai rajoittamista koskien 115.2 §:ssä on myös säädetty poikkeuksista 1 momentin oikeuteen. Sulkemis- ja rajoitusoikeutta ei nimittäin ole muun muassa silloin, kun erääntynyt maksu on alle 50 euroa tai se johtuu muista kuin edellä mainituista viestintäpalveluista. Säännöksen 3 momentissa on myös muita perusteita, joiden nojalla teleyrityksellä on oikeus sulkea viestintäpalvelu.

Viestintäpalvelulain 116 §:ssä on säädetty tilaajan oikeudesta irtisanoa lain 108 §:n tarkoittama viestintäpalvelusopimus suullisesti tai kirjallisesti (L 116.1 §). Sen sijaan teleyritykseltä edellytetään aina kirjallista irtisanomista (3 mom.). Sääntely koskee kaikkia tilaajia, joilla tarkoitetaan lain 3.1 §:n 30 kohdan mukaisesti ”oikeushenkilöä ja luonnollista henkilöä, joka on muuta kuin teletoimintaa varten tehnyt sopimuksen viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun toimittamisesta”. Lain 116.1 §:ssä on tarkemmin säädelty määräaikoja, joissa eri tilanteissa sopimus on irtisanottavissa. Säännöksen mukaan lähtökohtana on, ettei määräaikaisia sopimuksia ole tilaajan puolelta irtisanottavissa. Tähän on kuitenkin säädetty säännöksen 5 momentissa poikkeuksia.

<sup>1</sup> Ks. esim. Halila, Heikki – Hemmo, Mika, Sopimustyyppit, Lakimiesliiton kustannus 1996, s. 115.

30.9.2019

Irtisanomista järeämpi toimenpide on viestintäpalvelulain 117 §:ssä säädetty sopimuksen purkamisen, jonka mukaan tilaajalla on oikeus purkaa sopimus teleyrityksen viivästyksen tai virheen vuoksi, jos sopimusrikkomus on olennainen. Sen sijaan teleyrityksellä on oikeus purkaa viestintäpalvelusopimus kahdessa tilanteessa. Näistä ensimmäinen liittyy lain 115 §:än ja toinen edellä mainittuihin rikoslain tietoliikenteen häiritsemistä koskeviin rikoksiin. Säännöksen 2 momentin 1 kohdan mukaan sopimus on purettavissa, mikäli 115 §:n nojalla tehty liittymän sulkeminen on kestänyt vähintään kuukauden ja sulkemisen edellytykset ovat edelleen voimassa. Säännöksen toisen kohdan mukaan taas tilaajan tai käyttäjän tuomio edellä mainituista rikoksista johtaa purkuoikeuteen. Käyttäjällä lain 3.1 §:n 7 kohdan mukaan tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä, joka palvelun tilaajana tai muuten käyttää viestintäpalvelua tai lisäarvopalvelua”.

Viestintäpalvelulain 118 §:n mukaan tilaaja ei ole velvollinen maksamaan viestintäpalvelusopimukseen perustuvia maksuja ennen kuin yhteys on käytettävissä (2 mom.). Lain 119 §:n mukaan tilaajalla onkin oikeus vakiokorvaukseen silloin, kun viestintäpalvelun toimitus on lain 118.1 §:n tarkoittamalla tavalla viivästynyt siten, ettei sitä ole toimitettu sovittuna ajankohtana muusta kuin tilaajasta tai käyttäjästä johtuvista syistä. Vakiokorvaus on vähintään 20 euroa kultakin alkavalta viivästysviikolta, mutta kuitenkin enintään 160 euroa (L 119.1 §). Niin sanotun *ylivoimaisen esteen*<sup>2</sup> osoittaminen teleyrityksen taholta johtaa kuitenkin siihen, ettei oikeutta vakiokorvaukseen olekaan (2 mom.).

Vakiokorvausta ei tule sekoittaa viestintäpalvelulain 122.2 §:ssä säädettyyn vakiohyvitykseen tai 1 momentissa säädettyyn hinnanalennukseen, jotka liittyvät lain 120 §:n virhesääntelyyn ja 121 §:n virheen oikaisua koskevaan sääntelyyn. Lain 120.1 §:n mukaan ”[v]iestintäpalvelun toimituksessa on virhe, jos viestintäpalvelun laatu tai toimitustapa ei vastaa sitä, mitä voidaan katsoa sovittu”. Kyseisessä momentissa virheen ilmenemismuotoja on määritelty kolme, joista ensimmäisen (1 k.) mukaan toimitus on virheellinen, jos ”viestintäpalvelu ei laadultaan vastaa laissa tai sen nojalla annetussa Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä asetettuja vaatimuksia”. Säännöksen esitöiden mukaan: ”Viittauksella tarkoitetaan pykälässä sekä viestintämarkkinalakia että sähköisen viestinnän tietosuojalakia. Keskeinen säännös arvioinnissa on tältä osin esimerkiksi viestintämarkkinalain 128 §, jossa viestintäverkolle ja viestintäpalvelulle asetetaan eräitä keskeisiä laatuvaatimuksia”. Edelleen esitöissä todetaan, ettei ”[v]irheenä --pidetä sellaisia puutteita palvelussa, jotka johtuvat käyttäjän tai muun liittymää käyttäneen henkilön toiminnasta taikka päätelaitteen tai sisäjohtoverkon puutteellisesta toimintakunnosta”.<sup>3</sup> Mainittu viestintämarkkinalain 128 §:n sisältö on asiallisesti sisällytetty viestintäpalvelulain 243 §:ään.<sup>4</sup>

Toisekseen (2 k.) virheelliseksi toimitukseksi katsotaan tilanne, jossa ”viestintäpalvelun toimitus on muusta kuin 2 momentissa tarkoitettusta syystä yhtäjaksoisesti tai toistuvasti keskeytynyt eikä keskeytystä voida pitää keskeytyksen syy ja olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä”. Mainitun viestintäpalvelulain 120.2 §:n mukaan ”virheenä ei pidetä sitä, että teleyritys tilapäisesti ilman tilaajan suostumusta keskeyttää viestintäpalvelun tarjonnan tai rajoittaa sen käyttöä yhteensä korkeintaan 24 tunnin ajaksi kalenterikuukaudessa, jos keskeytys on välttämätön viestintäverkon rakennus- tai kunnossapitotyön taikka tietoturvan vuoksi”. Esitöissä lain 120.1

<sup>2</sup> Ks. HE 231/2005 vp, s. 27/I viestintämarkkinalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsitteilystä annetun lain muuttamisesta.

<sup>3</sup> HE 231/2005 vp, s. 28/I ja HE 221/2013 vp, s. 148/I tietoyhteiskuntaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

<sup>4</sup> Ks. HE 221/2013 vp, s. 180.



§:n 2 kohdan tarkoitusta on tarkennettu seuraavasti: ”Satunnaiset ja lyhytaikaiset käyttökatkokset, jotka teleyritys korjaa nopeasti, eivät ole pykälässä tarkoitettuja korvaukseen oikeuttavia virheitä. Se, millaista keskeytystä voidaan pitää yhtäjaksoisena tai toistuvana ja vähäistä suurempana, vaihtelee viestintäpalvelusta riippuen. Keskeytyksellä tulee olla merkitystä palvelun käyttökelpoisuuden kannalta. Pykälässä tarkoitettuna virheenä ei voida pitää esimerkiksi sitä, että yksittäinen tekstiviesti tai multimediaviesti ei mene perille, vaan palvelun keskeytyksen on säännöksen mukaan oltava yhtäjaksoinen tai toistuva”.<sup>5</sup>

Kolmantena virheen muotona on se, ettei ”viestintäpalvelu -- vastaa markkinoinnissa annettuja tietoja tai poikkeaa muutoin siitä, mitä tilaajalla yleensä on vastaavan palvelun yhteydessä aihetta olettaa” (3 k.). Esitöissä tätä on tarkennettu ainoastaan toteamalla sen vastaavan kuluttajansuojalainsäädännössä omaksuttuja periaatteita.<sup>6</sup> Virhettä ja viivästystä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä menettelystä sekä oikeuksien menetyksestä on säädetty viestintäpalvelulain 124 §:ssä.

Virhetilanteiden ratkaisussa ensisijaisena toimijana on teleyritys, jolla on lain 121.1 §:n mukaan velvollisuus korjata virhe tai uusia suoritus ilman tilaajalle aiheutuvia kustannuksia. Säännöksessä on säädetty myös poikkeuksista kyseiseen velvollisuuteen lähinnä kohtuullisuusnäkökulmista. Virheen oikaisua koskevaan sääntelyyn on myös muutamia muita poikkeuksia ja täsmennyksiä säännöksen 2 ja 3 momenteissa. Oikaisun laiminlyönti tai viivästyminen sen sijaan johtaa hinnanalennus- (L 122.1 §) ja tietyissä tapauksissa vakiohyvitysoikeuden syntymiseen (2 mom.), joista jälkimmäiseen on säädetty myös ylivoimaiseen esteeseen perustuva poikkeus (3 mom.). Joissain tilanteissa tilaajalle saattaa muodostua myös oikeus vahingonkorvaukseen siten kuin siitä lain 123 §:ssä säädetään.

### 3. Kuluttajansuojalainsäädännön yleiset lähtökohdat ja erityissääntelyn tarve

Kuluttajansuojalainsäädännön lähtökohtana on suojella elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä sopimussuhteessa heikompa osapuolta. Kategorisesti heikompana osapuolena pidetään nimenomaan jälkimmäistä erityisesti siksi, että elinkeinonharjoittajalla on kuluttajaan nähden tiedollinen etulyöntiasema. Lisäksi elinkeinonharjoittaja on itse voinut laatia vakiosopimusehdot sekä ylipäättänsä päättää tarjoomastaan ja siitä millaiselle kohderyhmälle palveluja tarjotaan.<sup>7</sup>

Kuluttajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalain 1:4:n (16/1994) mukaan ”luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten”. Säännöksessä on todettu määritelmän koskevan kyseistä lakia. Tämän selvityksen kohteena olevassa viestintäpalvelulaissa ei kuluttaja -käsitettä ole erikseen määritelty. Kuluttaja -käsite mainitaan viestintäpalvelulain 106 §:ssä, jonka 1 momentissa säädetään siitä, ettei lain V osan – johon siis myös edellä mainitut kuluttajan oikeuksia koskevat normiformulaatit sisältyvät – säännöksistä saa poiketa kuluttajan vahingoksi. Säännöksen esitöissä on todettu käsitteen vastaavan kuluttajansuojalaissa säädettyä.<sup>8</sup> Tämä on luonnollista, sillä kuluttaja -käsite on lainsäädännössä pyritty

<sup>5</sup> Ks. HE 231/2005 vp, s. 28/II.

<sup>6</sup> Mts., s. 29/I.

<sup>7</sup> Ks. Peltonen, Anja – Määttä, Kalle, Kuluttajansuojaoikeus, Alma Talent 2015, s. 1.

<sup>8</sup> HE 221/2013 vp, s. 142/I.



30.9.2019

pitämään yhdenmukaisena.<sup>9</sup> Tästä yhdenmukaisuudesta voidaan mainita esimerkkinä asuntokauppalain (843/1994) 1:3:n (795/2005) 1 momentin 5 kohdan määritelmää, jonka mukaan kuluttajalla tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä, joka hankkii asuinhuoneiston pääasiassa muuta tarkoitusta kuin elinkeinotoimintaa varten”. Käsitteen sitomisesta luonnolliseen henkilöön aiheutuu se, ettei oikeushenkilö ei voi olla kuluttaja. Toisaalta luonnollinen henkilö ei taas aina ole kuluttaja, jos hän toimii elinkeinonharjoittajan roolissa. Roolilla onkin merkitystä, sillä esimerkiksi yhdistys voi hyvin hankkia esimerkiksi valmismatkan, joiden lopullisena maksajana ja kulutushyödykkeen käyttäjänä ovat määrättyt jäsenet. Tällöin heitä tulee pitää kuluttajina.<sup>10</sup>

Kuluttajan käsitteen ohella toinen keskeinen kuluttajansuojalainsäädännön käsite on elinkeinonharjoittaja. Kuluttajansuojalain 1:5:n mukaan ”[e]linkeinonharjoittajalla tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi”. Myöskään tätä käsitettä ei ole viestintäpalvelulaissa uudelleen määritelty. Jälkimmäisen säädöksen näkökulmasta oleellista onkin puhua teleyrityksistä, joita koskeva käsite on määritelty lain 3.1 §:n 27 kohdassa tarkoittamaan sitä, ”joka tarjoaa verkkopalvelua tai viestintäpalvelua ennalta rajuamattomalle käyttäjäpiirille eli harjoittaa yleistä teletoimintaa”. Yksinkertaistaen voisikin todeta, että viestintäpalvelulain kontekstissa teleyritykset ovat juuri niitä kuluttajansuojalain 1:5:n tarkoittamia elinkeinonharjoittajia, jotka kuluttajille tai kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuolella toisille elinkeinonharjoittajille viestintäpalvelulaissa tarkoitettuja kulutushyödykkeitä tarjoavat.

Kolmantena keskeisenä kuluttajansuojalainsäädännön käsitteenä on kuluttajansuojalain 1:3:ssä määriteltyä kulutushyödykkeen käsitettä. Sillä ”tarkoitetaan tässä laissa tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten”. Viestintäpalvelulain edellä mainitut 3.1 §:n 37 kohdan tarkoittamat viestintäpalvelut ovat kulutushyödykkeitä, kuten myös muut teleyritysten tarjoamat palvelut.

Kuluttajan suojaaminen voi tapahtua useilla eri tavoilla. *Tuula Ämmälän* mukaan tällaisia ovat ainakin sopimusten tekemisen sääntely, kuluttajasopimusten ehtojen sääntely, kuluttajan suojaaminen valvonnalla, kuluttajasopimusten sovittelu, kuluttajasopimusten tulkinta sekä markkinaoikeudellinen sääntely.<sup>11</sup> Keskeisenä normatiivisena aineksena ovat yleisten oikeuslähdeopillisten sitoumusten mukaisesti niin lainsäädäntö kuin esimerkiksi oikeuskäytäntö.<sup>12</sup> Edellä mainittujen ohella on syytä nostaa *Anja Peltosen* ja *Kalle Määtän* ”sallittujen oikeuslähteiden” luokkaan tunnistamat KRIL:n ratkaisusuositukset ja kuluttaja-asiamiehen linjaukset.<sup>13</sup> Näillä voidaan katsoa olevan jopa poikkeuksellisen merkittävä rooli kuluttajansuojalainsäädännön tulkinna.

<sup>9</sup> Ks. Ämmälä, Tuula, Suomen kuluttajaoikeus, Talentum 2006, s. 16-17.

<sup>10</sup> Mts., s. 15.

<sup>11</sup> Mts., s. 35-76.

<sup>12</sup> Kuluttajansuojaoikeuden oikeuslähdeopillisista sitoumuksista; ks. Peltonen – Määttä 2015, s. 12-31.

<sup>13</sup> Ks. mts., s. 24-25.

Suomen oikeusjärjestelmän systematiikan ja lainlaadinnan perustana on se, että oikeusjärjestuksen kokonaisuus rakentuu keskeisten oikeudenalojen yleislakien varaan.<sup>14</sup> *Yleislain* käsite on nykyään melko väljä, mutta sillä viitataan tyypillisesti sellaisiin säädöksiin, jotka kattavat tyypillisesti enemmän kuin yhden toiminnon.<sup>15</sup> Lainkirjoittajan oppaan lähtökohtaisena ajatuksena on, ettei yleislaeista poikettaisi, jotta kokonaisuus säilyy selkeänä ja sääntelyn hajautuminen estettäisiin. Tämä johtaa myös normitulvan hillitsemiseen.<sup>16</sup> *Yleislain kunnioittamisen periaate* sisältää siten ajatuksen siitä, ettei *erityislakeihin* turvaututtaisi kuin poikkeuksellisesti. Tällöin sääntelyyn tulisi olla sääntelykohteen erityispiirteistä nousevat perusteet.

Kuluttajansuojalainsäädäntö, vaikkakaan se ei Lainkirjoittajan oppaan tarkoittamalla tavalla ehkä suoraan olekaan johdettavissa Suomen perustuslaista (731/1999), on luonteeltaan yleistä sääntelyä. Perinteisessä oikeudenalajaossa sääntelyn voidaan katsoa kuuluvan siviilioikeuden piiriin, jossa se muodostaa oman itsenäisen kokonaisuutensa. Kuluttajansuojalain rinnalla kuluttajan oikeuksista on säädetty muun muassa osana matkapalveluyhdistelmistä annettua lakia (901/2017), joka 1.7.2018 korvasi valmismatkalain (1079/1994). Edelleen kuluttajia koskevaa erityissääntelyä sisältyy esimerkiksi sähkömarkkinalakiin (588/2013), vesihuoltolakiin (119/2001), kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annettuun lakiin (1074/2000) sekä tämän selvityksen kohteena olevaan viestintäpalvelulakiin. Näistä varsinainen kuluttajansuojalaki on selvästi vanhempaa sääntelyä kuin erityisaloja koskevat säädökset, joskin kuluttajansuojalain osalta on syytä huomata sitä muutetun lukuisia kertoja.

Kuluttajansuojaoikeudellisessa systematiikassa kuluttajansuojalaki ja sen ympärille rakentuneet käytänteet sekä kirjallisuudessa esitetyt tulkinnat muodostavat perustan koko kuluttajansuojajärjestelmälle. Osaltaan syynä on myös juuri mainittu selvästi pidempi historia. Merkittävä osa kuluttajansuojaoikeuden *yleisistä opeista*<sup>17</sup>, mainittujen käsitteiden lisäksi erityisesti oikeudenalalla sovellettavaksi tulevista *yleisistä periaatteista* on johdettu nimenomaan kuluttajansuojalain periaateista. Esimerkiksi *epäselvän ehdon soveltaminen kuluttajan eduksi* -periaate (epäselvyyssääntö) on vahvistettu suoraan kuluttajansuojalain 4:3:ssa (1259/1994). Periaatteen soveltaminen edellyttää, ettei kuluttaja ei ole voinut vaikuttaa ehtojen sisältöön etukäteen. Vastaavasti *kohtuuttoman ehdon* -periaate on ilmaistu lain 4 luvun 1 §:ssä (596/2019). Sen mukaan kohtuuttomia ehtoja tai kohtuuttomuuteen johtaminen edellyttää lähtökohtaisesti sovitte-  
lua tai huomiotta jättämistä. Muita yleisiä kuluttajansuojaoikeudellisia tulkintaperiaatteita ovat Ämmälän mukaan *objektiivinen tulkintaperiaate*, *minimisääntö*, *tavallisuussääntö* sekä jo mainitut tämän *kohtuussäännöksi* ja *epäselvyyssäännöksi* nimeämät periaatteet.<sup>18</sup>

Nykyiseen viestintäpalvelulakiin kuluttajansuojaa koskevat erityissäännökset tulivat aikanaan viestintämarkkinalain 1.7.2007 voimaantulleella muutoksella, jolloin pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman mukaisesti kuluttajan asemaa tietoyhteiskunnan palvelujen käyttäjinä haluttiin parantaa. Poliittisena linjauksena oli aseman vahvistaminen erityisesti palvelujen

<sup>14</sup> Ks. Lainkirjoittajan opas, I. 12.1 Yleislakien kunnioittaminen. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/luettu> 16.8.2019.

<sup>15</sup> Ks. Määttä, Tapio, Yleislain kunnioittamisen periaate lainvalmistelussa ja laintulkinnassa, teoksessa Keinänen, Anssi et al. (toim.), Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta, Edita 2015, s. 310.

<sup>16</sup> Lainkirjoittajan opas, I. 12.1.

<sup>17</sup> Yleisillä opeilla tarkoitetaan kullekin oikeudenalalle omaksuttuja käsitteitä, periaatteita, teorioita sekä argumentaatiomalleja; ks. esim. Määttä, Tapio – Paso, Mirjami, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan, Forum Iuris 2019, s. 11.

<sup>18</sup> Ks. Ämmälä 2006, s. 72.





30.9.2019

sopimusehtojen ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä lisäämällä.<sup>19</sup> Tuolloin voimassa olleessa lainsäädännössä oli kyllä erinäisiä säännöksiä, joita sovellettiin teleyrityksen ja sen asiakkaiden välisiin suhteisiin, mutta sääntelyaukkoja havaittiin esimerkiksi laajakaistapalveluissa. Sääntelyyn ei myöskään sisällynyt säännöksiä teleyritysten ”vastuusta virhe- ja viivästystilanteissa tai säännöksiä vastuunjaosta palvelun oikeudetonta käyttöä koskevissa tilanteissa”. Vaikka viestintäpalveluja koskevaa sopimussuhteeseen sovellettiin myös kuluttajansuojalaista ”ilmeneviä yleisiä kuluttajaoikeudellisia periaatteita”, katsottiin soveltamisessa olleen ongelmia ennen kaikkea kuluttajansuojalain sanamuodoista johtuvista syistä.<sup>20</sup>

#### 4. Syyt ja perusteet erityissääntelylle

##### 4.1. Vuoden 2007 viestintämarkkinalain muutoksen keskeinen sisältö

Viestintämarkkinalain vuonna 2007 voimaan tulleella muutoksella pyrittiin siis ”parantamaan kuluttajan asemaa viestintäpalvelun käyttöä koskevan sopimuksen osapuolena”. Edelleen esitöiden mukaan tavoitteena oli selkeyttää ”oikeustilaa eräissä kuluttajan oikeusaseman kannalta keskeisimmässä sopimusoikeudellisissa kysymyksissä eli palvelun virhe- ja viivästystilanteissa”. Ajatuksena oli myös, että ”[s]elkeillä säännöksillä pyritään helpottamaan myös teleyritysten asiakaspalveluun kohdistuvaa painetta ja siten keventämään teleyrityksille aiheutuvia selvittelykustannuksia”.<sup>21</sup>

Uudessa lainsäädännössä käyttöön otettiin vakiokorvausjärjestelmä sekä virheen määrittelyä koskeva käsitteistö. Edelleen täsmennettiin teleyrityksen ja kuluttajan välistä vastuunjakoa silloin, kun viestintäpalvelun käyttö on oikeudetonta. Samalla myös eräiden viestintämarkkinalakiin sisältyneiden säännösten soveltamisalaa laajennettiin siten, että muun muassa laajakaistapalvelut tulivat samalla tavalla säänneltyiksi kuin perinteiset lankapuhelinpalvelut, joita varten sääntely oli alun perin luotu. Tällä oli merkitystä muun muassa sopimuksen yksipuolista muuttamista koskevaan oikeustilaan.<sup>22</sup>

Lainsäädäntöhankkeen myötä viestintämarkkinalakiin otettiin seuraavat tämän selvityksen kannalta merkitykselliset säännökset: 58 a, 67, 67 a, 67 b, 67 c, 67 d, 67 e, 67 f, 67 g, 67 h, 67 i, 71 ja 72 §:t. Näistä 58 a § siirrettiin myöhemmin 83 a §:ksi lakiteknisistä syistä<sup>23</sup> ja se vastaa nykyistä viestintäpalvelulain 106 §:ä.<sup>24</sup> Muutettu 67 § taas vastaa pääosin nykyistä 108 §:ä, jossa on säädetty viestintäpalvelusopimuksesta.<sup>25</sup> Muista säädettyistä säännöksistä 67 a § taas vastaa asiallisesti nykyistä 118 §:ä, 67 b § nykyistä 119 §:ä, 67 e § nykyistä 121 §:ä, 67 f § nykyisen 122 §:n 1 ja 2 momentteja, 67 i § nykyisen 124 §:ä ja 71 § nykyisen 114 §:ä. Edelleen 67 c ja 67 g §:t on yhdistetty nykyiseksi viestintäpalvelulain 123 §:ksi sekä 67 d ja 72 §:t 120 §:ksi. Viestintämarkkinalakiin säädetty 67 h § yhdessä silloisen 75 §:n kanssa muodostavat taas nykyisen 117 §:n.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> HE 231/2005 vp, s. 3/l.

<sup>20</sup> Mts., s. 4.

<sup>21</sup> Mts., s. 15.

<sup>22</sup> Mts., s. 17/II-18/l.

<sup>23</sup> Ks. HE 150/2006 vp, s. 25/l laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta.

<sup>24</sup> Ks. HE 221/2013 vp, s. 142/l.

<sup>25</sup> Mts., s. 143/l.

<sup>26</sup> Mts., s. 147-149. Huomaa myös, että eduskuntakäsittelyn aikana liikenne- ja viestintävaliokunta lisäsi lakiehdotukseen uuden 67 e §:n, jonka myötä pykälänumerointia muutettiin (ks. LiVM 13/2006 vp, s. 3/II ja 5. Tässä on kuitenkin seurattu pykälänumerointia tietoyhteiskuntakaaren säätämisen yhteydessä voimassa olleen viestintämarkkinalain mukaisesti.



#### 4.2. Virhesääntely ja sen perustelu

Virhesääntelyn lähtökohtana oli se, ettei asiasta ollut säännelty.<sup>27</sup> Vuoden 2007 muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä virhettä käsiteltiin avaamalla siihen liittyvää ajattelua. Esitöissä todetun mukaan: ”Peruseriaatteena on, että suorituksessa on virhe, jos se ei vastaa sitä, mitä voidaan katsoa sovitun” ja edelleen ”[k]uluttajapalveluissa merkityksellinen on muun muassa sääntö, jonka mukaan palvelun on kestävyydeltään ja muuten vastattava sitä, mitä kuluttajalla yleensä on sellaisen palvelun yhteydessä aiheutta olettaa”.<sup>28</sup> Virhetilanteiden ratkaisun osalta sen sijaan esitöissä selostettiin normaalina toimintamallina olevan ensisijaisesti virheen oikaisu ja toissijaisesti hinnan alennus ja sopimuksen purku.<sup>29</sup>

Ennen uutta sääntelyä ongelmia oli nähtävästi ollut paljon. Kuluttajien yhteydenottojen määrä silloin kunnallisina toimineisiin kuluttajaneuvontoihin olivat kasvaneet muutamassa vuodessa merkittävästi ja olivat ”tutkitulla alueella” tuhansissa. Erityisesti viestintäpalvelujen kerrottiin hallituksen esityksessä nousseen muutamassa vuodessa vuosituhannen alussa eniten yhteydenottoja aiheuttaneiden palveluryhmien joukkoon, joskin myös alueellisia eroja oli. Erityisesti myös valitusten määrä oli kasvanut. Tehdyn selvityksen perusteella vastanneet 32 neuvonta-alueetta olivat raportoineet tutkimusjaksolla yhteensä lähes 11 000 valitusta, joista matkapuhelinliittymät ja -palvelut sekä internet-liittymät ja -palvelut olivat olleet selvästi eniten valitusten kohteena. Myös KRIL:an päätyneiden valitusten määrä oli kasvanut merkittävästi, jonka lisäksi teleyrityksiin tuli miljoonia yhteydenottoja. Ongelmia oli ollut erityisesti palvelujen laskutuksessa ja asiakaspalvelussa. Edelleen viestintäpalvelut työllistivät myös kuluttajavirastoa ja kuluttaja-asiamiestä. Ilmoituksia muun muassa viestintäpalvelujen markkinointia ja sopimusehtoja koskevia ilmoituksia kirjattiin kasvavassa määrin satoja vuodessa. Yhteydenotoissa useimmiten kysymys oli ollut virheistä ja viivästyksistä. Sen sijaan viestintäviraston osalta yhteydenotoissa ei vuosituhannen alkupuolella ollut vastaavia kasvulukuja.<sup>30</sup>

#### 4.3. Soveltamisalan laajentaminen ja sen perustelu

Toinen merkittävä muutos viestintämarkkinalaissa vuonna 2007 oli lain soveltamisalan laajentaminen perinteisestä kiinteästä puhelinverkosta käsitteellisesti viestintäpalveluihin. Aiemmassa oikeustilassa valtaosa silloisen 7 luvun (käyttäjän oikeudet) säännöksistä koski nimitäin sanamuotonsa mukaan vain kiinteän puhelinverkon sopimuksia.<sup>31</sup> Erityisesti kuluttajaviranomaiset kritisivat sitä, ettei viestintämarkkinalaissa ollut riittävällä tarkkuudella säädetty kaikista viestintäpalvelujen sopimuksen ehdoista ja lisäksi he pitivät ongelmallisena soveltamisalarajoitusta kiinteän puhelinverkon liittymäsopimukseen, vaikka vastaavia ongelmia ilmeni myös muissa viestintäpalveluissa.<sup>32</sup> Muuten soveltamisalalaajennusta ei juurikaan hallituksen esityksessä perusteltu.

Toteutettujen muutosten myötä lain 61, 66, 67, 71 ja 72 §:t muuttuivat jossain määrin neutraalimmiksi kattamaan aiemman puhelinverkkoon sidotun sääntelyn sijaan myös muita viestintäpalveluja. Erityisesti huomionarvoista on se, että viestintämarkkinalain 71 §:ssä aiempi viittaus

<sup>27</sup> HE 231/2005 vp, s. 4/l.

<sup>28</sup> Mts., s. 6/l.

<sup>29</sup> Mts., s. 6/II.

<sup>30</sup> Mts., s. 7-8.

<sup>31</sup> Mts., s. 4/l.

<sup>32</sup> Mts., s. 14/l.

lain silloisessa 59 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen poistui ja viittaus korvattiin viestintäpalvelusopimuksen mukaisia maksuja ja muita sopimusehtoja koskevalla maininnalla.<sup>33</sup> Myöhemmin 71 §:ä vielä muutettiin siten, että muutossääntely rajattiin koskemaan toistaiseksi voimassa olevia viestintäpalvelusopimuksia sekä lisättiin säännökseen uusi 3 momentti, jonka mukaan määräaikaisen sopimuksen ehtoja ei saanut muuttaa kuluttajan vahingoksi, ellei se johtunut lainsäädännön muutoksista tai viranomaispäätöksistä.<sup>34</sup>

Muutosten myötä säännös vastasi nykyistä 114 §:ä pois lukien tietoyhteiskunta-areen sääntämisen yhteydessä tehty ratkaisu, jolla viestintämarkkinalain 71.1 § 3 kohdan edellytys ”muusta erityisestä syystä olosuhteiden olennaisesti muututtua” poistettiin. Poistamista perusteltiin tällöin seuraavasti: ”Aiemmin edellä mainittu yleissäännös on katsottu tarpeelliseksi, koska sopimukset ovat yleensä pitkään voimassa, minkä vuoksi ajoittain on saattanut ilmetä perusteltua tarvetta muuttaa sopimuksen ehtoja. Olosuhteiden muutos ei kuitenkaan olisi kilpailevilla markkinoilla hyväksyttävä sopimuksen muutosperuste”.<sup>35</sup>

## 5. Nykyinen oikeustila lainopillisesti

### 5.1. Virhesääntelyn sisältö

Viestintäpalvelulain tavoitteisiin kuuluu edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa (1:1). Lain 15 luvussa säädetään eräistä kuluttajasopimusten kannalta keskeisistä seikoista kuten viestintäpalvelua koskevan sopimuksen muuttamisesta, päättämisestä ja virheen oikaisusta. Viestintäpalvelusopimusten sääntelyä täydentää kuluttajansuojalaki, joka viestintäpalvelulakiin nähden toissijaisena yleislakina sääntelee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille (KSL 1:1.1). Säädöksen soveltamisala on laaja, ja sen piiriin kuuluvat kaikki sellaiset tavarat, palvelut ja muut hyödykkeet, joita tarjotaan kuluttajalle. Kuluttajansuojalain ohella viestintäpalvelusopimukseen sovelletaan myös muita lakeja, esimerkiksi oikeustoimilakia, jossa säädetään sopimuksen syntymisestä ja pätemättömyydestä. Yleisesti ottaen sopimusoikeuden yleisillä periaatteilla on sopimusoikeudessa lainsäädännön ohella suuri merkitys.

Sopimuksen purkamista koskevan viestintäpalvelulain 117 §:n mukaan tilaaja saa purkaa viestintäpalvelusopimuksen teleyrityksen viivästyksen tai virheen vuoksi, jos sopimusrikkomus on olennainen. Tämä vastaa yleistä sopimusoikeudellista periaatetta, jonka mukaan velallista suojataan ensisijaisesti muilla, lievemmillä keinoilla. Purkamisen edellytyksistä on joitakin sopimustyyppikohtaisia eroja, mutta yleisen periaatteen mukaan purkaminen edellyttää olennaista sopimusrikkomusta.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Ks. HE 231/2005 vp, s. 30/l ja 50. Huomioi myös, että HE 150/2006 vp:llä muutettiin viestintämarkkinalain 59 §:ä merkittävästi. Kun aiemmin säännös oli koskenut käyttäjän oikeutta kiinteän puhelinverkon liittymään, korvattiin säännös kokonaan uudella nimeten se yleispalveluyrityksen nimeämiseksi. Samalla sääntelyn luonne muuttui siten, ettei säännöksessä enää käsitelty puhelinliittymiä, vaan viestintäviraston menettelyä yleispalveluyritysten nimeämisessä; ks. mts., s. 21-22 ja 33.

<sup>34</sup> HE 238/2010 vp, s. 106 ja 164-165 laeiksi viestintämarkkinalain, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain, sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.

<sup>35</sup> Ks. HE 221/2013 vp, s. 147/l.

<sup>36</sup> Ks. Hemmo, Mika – Sopimusoikeus II 2003, s. 350-361.

Viestintäpalvelulain virhesäännös sisältää lisäksi palvelutyypikohtaisia tarkennuksia tähän pääperiaatteeseen. Nämä tarkennukset koskevat palvelun keskeytyksiä, sekä liikenne- ja viestintäviraston määräysten noudattamatta jättämistä. Samassa säännöksessä on säädetty sopimuksen purkamisen edellytyksistä teleyrityksen toimesta. Kuluttaja voi tehdä purkamisilmoituksen suullisesti tai kirjallisesti, Teleyrityksen osalta purkaminen edellyttää kirjallista ilmoitusta. Kuluttajansuojalaissa on säädetty purkamisoikeudesta irtaimen kaupan ja eräiden kuluttajapalvelusopimusten osalta (KSL 5:9, 5:19 ja 8:9). Viestintäpalvelusopimukset eivät kuulu näiden säännösten soveltamisalaan.

Kuluttajansuojalain mukaan, jos huomattava osa palveluksesta on suoritettu, tilaajalla on oikeus purkaa sopimus vain siltä osin kuin palvelus on suoritamatta. Jos palveluksen tarkoitus viivästyksen vuoksi jää olennaisesti saavuttamatta, tilaajalla on kuitenkin oikeus purkaa sopimus kokonaisuudessaan. Jos suoritusta ei voida palauttaa ilman olennaista haittaa, on tilaajan maksettava toimeksisaajalle korvaus, joka vastaa sen arvoa tilaajalle (KSL 8:9.5). Tämä vastaa myös yleistä kesto- ja viivästys sopimusten purkamista koskevaa lähtökohtaa; jos suoritusta ei voida palauttaa kokonaan, purkamista edeltävät suoritukset jäävät voimaan.<sup>37</sup>

Viestintäpalvelulain 118 §:n säännös koskee viestintäpalvelun viivästystä ja tilaajan oikeutta pidättäytyä maksusta. Kuluttajansuojalaissa tavaran viivästyksestä on säädetty lain 5 luvussa (KSL 5:7) ja irtaimen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan kohdistuvaa työtä koskevien sopimusten osalta 8 luvussa (KSL 8:7). Viestintäpalvelun viivästyksestä maksettavasta vakiokorvauksesta säädetään viestintäpalvelulain 119 §:ssä. Kuluttajansuojalakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä vakiokorvauksesta, vaan kuluttajalla on oikeus vaatia sopimuksen täyttämistä, sekä tietyin edellytyksin oikeus kaupan purkuun ja vahingonkorvaukseen viivästyksestä seuraamuksena. Viestintäpalvelulain mukaisen vakiokorvauksen määrä on vähintään 20 euroa kultakin alkavalta viivästysviikolta, kuitenkin enintään 160 euroa.

Palvelun virhettä koskevan viestintäpalvelulain 120 §:n osalta lähtökohta on sama kuin kuluttajansuojalaissa säännellyissä eräitä kuluttajapalveluksia koskevissa sopimuksissa (irtaimen esineeseen tai rakennukseen kohdistuva kunnostus tai muu työ); palvelun on vastattava sitä, mitä voidaan katsoa sovitun (KSL 8:12.1). Viestintäpalvelulain sääntelyn purkamisen kannalta on huomioitava, että kuluttajansuojalain 8 luvun sääntely koskee sanamuodon mukaisesti sopimuksia, joiden sisältönä on irtaimen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuva työ tai muu suoritus (KSL 8:1.1).

Näin ollen viestintäpalvelusopimukset eivät kuulu kuluttajansuojalain 8 luvun sääntelyn piiriin. Tästä huolimatta kuluttajansuojalain virhesäännös ilmentää myös yleistä sopimusoikeudellista sopimussitovuuden periaatetta, ja kyseistä yleistä virhesäännöstä pidetään yhtenä kuluttajansuojalain pääperiaatteista.<sup>38</sup> Kuluttajansuojalain 8 luvun on sanamuodon mukaisesta soveltamisalastaan huolimatta katsottu voivan tulla analogisesti sovellettavaksi myös sellaisiin kuluttajasopimuksiin, jotka eivät kuulu säännösten soveltamisalaan.<sup>39</sup> Virhesääntelyn osalta tätä tulkintaa puoltaa sopimusoikeudellisen sääntelyn yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen liittyvä näkökulma, sillä sisällöltään pitkälti samankaltainen virhesäännös sisältyy mm. kauppalakiin 355/1978 ja matkapakettilakiin 901/2017.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Ks. mts., s. 365.

<sup>38</sup> Ks. Hoikka, Mikko – Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli, Viestintämarkkinaoikeus, Kauppakamari 2016, s. 341.

<sup>39</sup> Ks. Halila, Heikki – Hemmo, Mika, Sopimustyytit, Lakimiesliiton kustannus 1996, s. 115

<sup>40</sup> Sopimuksen suorituspiiristä ks. Hemmo, Mika – Sopimusoikeus II, Talentum 2003, s. 120-130.

Sopimusten käyttötilanteet ja niihin liittyvät käytänteet muuttuvat nopeasti, joten myös sopimusoikeudellinen sääntely on perinteisesti yleislausekepainotteista, ja sääntelyssä on usein pyritty kielelliseen avoimuuteen. Tämä johtaa luonnollisesti siihen, että tulkinnalla on lain soveltamisessa olennainen merkitys. Arvioitavaksi tulee usein myös sellaisia tilanteita, joita lainsäätäjä ei ole pystynyt ottamaan huomioon esimerkiksi teknologian nopean kehityksen vuoksi, jolloin analogian merkitys kasvaa. Kuluttajansuojalain 8 luvun säännösten soveltaminen analogisesti viestintäpalveluita koskeviin kuluttajasopimuksiin ei ole kuitenkaan täysin ongelmattonta, ja viestintäpalveluita koskevan sääntelyn purkaminen voisi johtaa epäselvyyteen kuluttajansuojalain säännösten soveltavuudesta viestintäpalvelusopimuksiin.

Analogisen tulkinnan keskeisenä edellytyksenä pidetään sopimuksen sisällön samankaltaisuutta.<sup>41</sup> Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin melko vakiintuneesti todettu, ettei analogia-argumentin sallittavuudesta ole olemassa selviä sääntöjä. On myös todettu, että soveltamisaltaan rajattu lainsäädäntö on omiaan synnyttämään enemmän analogian tarvetta, kuin yleisiä normeja suosiva lainsäädäntö.<sup>42</sup> Sopimusoikeudessa analogian merkitystä on perinteisesti pidetty suurempana kuin useilla muilla oikeudenaloilla, eikä analogista tulkintaa vastaan puhuvilla argumenteilla ole samanlaista painoarvoa kuin esimerkiksi rikosoikeudessa. Lisäksi kuluttajaoikeudessa tulee ottaa huomioon sääntelyn lähtökohdat ja tavoitteet, jotka ovat pitkälti samanaikaiset kuluttajapalveluksen sisällöstä riippumatta.<sup>43</sup>

Vanhemman lainsäädännön yhteydessä analogian käytön on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan perustellumpaa, kuin uuden lainsäädännön kohdalla.<sup>44</sup> Kuluttajasopimuksissa palvelun tilaajan asema ja oikeudellinen suojantarve on hyvin samanlainen riippumatta palveluksen sisällöstä. Tästä syystä onkin katsottu, että sopimuksetekoaasetelman samankaltaisuus puoltaa kuluttajansuojalain säännösten analogista soveltamista myös sellaisiin kuluttajasopimuksiin, jotka eivät kuulu säännösten soveltamisalaan.<sup>45</sup> Viestintäpalveluita koskevat sopimukset eivät sinällään ole uusi ilmiö, mutta niiden määrä ja merkitys yhteiskunnassa on digitalisoitumisen myötä kasvanut.

Kuluttajansuojalain eräitä kuluttajapalveluita koskevan uudistuksen esitöissä on aikanaan todettu kuluttajapalveluksia koskevien riitojen olevan yleisiä.<sup>46</sup> Lain esitöissä kuluttajapalveluita koskeva sääntely on päädytty edellä kuvatulla tavalla rajaamaan koskemaan vain sopimuksia, joiden sisältönä on irtaimeen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuva työ tai muu suoritus (KSL 8:1.1). Edellä mainittuun ratkaisuun on päädytty, koska kulutuspalveluita ei niiden erilaisuuden vuoksi ole katsottu voivan jäsenellä samalla tavalla. Lain esitöissä on todettu, että palvelukset, joiden sisältönä on kuluttajan omaisuuden kohdistuva työ, muodostavat riittävän yhtenäisen ryhmän, jotta niihin liittyvät tärkeimmät sopimusoikeudelliset kysymykset voidaan ratkaista yhteisin säännöksin. Lisäksi kulutta-

<sup>41</sup> Ks. Hemmo, Mika, *Sopimusoikeus I*, Talentum 2003, s. 571-572.

<sup>42</sup> Ks. Aarnio, Aulis – Laintulkinnan teoria, WSOY 1989, s. 247

<sup>43</sup> Tarkemmin kuluttajan asemasta lainsäädännön lähtökohtana, ks. Wilhelmsson, Thomas, *Suomen kuluttajansuojajärjestelmä*, Lakimiesliiton kustannus 1991, s. 28-30.

<sup>44</sup> Ks. Aarnio, Aulis – Laintulkinnan teoria, WSOY 1989, s. 247. Eräitä kuluttajapalveluksia koskevat säännökset sisällytettiin kuluttajansuojalakiin HE 360/1992 vp perusteella. Huomioon tulee kuitenkin ottaa myös se, että kuluttajapalvelusten sisältö ja tarjonta on muuttunut nopeasti, eikä yksityiskohtaisen ja kattavan sopimustyyppikohtaisen sääntelyn muodostaminen ole käytännössä ollut mahdollista.

<sup>45</sup> Ks. Halila, Heikki – Hemmo, Mika, *Sopimustyyppit*, Lakimiesliiton kustannus 1996, s. 115

<sup>46</sup> HE 360/1992 vp, s. 17.



jansuojaviranomaisten toiminnasta kertyneet tiedot osoittavat, että lain säätämisen aikaan näiden palvelusten yhteydessä aiheutui määrällisesti selvästi eniten riitoja elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välillä.<sup>47</sup>

Esitöissä on nimenomaisesti todettu, että säännösten soveltamisalan ulottamista kaikkiin kulutuspalveluihin ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi mm. siksi, että yhtenäisten sopimusrikkomukseen perustuvien seurausten puuttuessa sääntelyn merkitys jäisi rajoitetuksi. Samalla useat eri palvelutyyppeihin liittyvät ongelmat jäisivät ratkaisematta.<sup>48</sup> Toisaalta esitöissä on todettu uudistuksen tarkoituksena olleen, että kulutustavaran kauppaa ja kuluttajapalveluksia koskeva sääntely muodostaisi sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti yhdenmukaisen kokonaisuuden.<sup>49</sup> Laissa omaksuttujen ratkaisujen taustalla voivat olla myös käytännölliset syyt, kuten lainsäädäntötyön hankaloituminen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kuluttajansuojalain 8 luvun rajoituksen lainsäädäntöteknisen luonteen vuoksi rajausta ei välttämättä tarkoita, että analogiselle soveltamiselle olisi lainsäätäjän oikeuspoliittisia tarkoituksia koskevia esteitä.<sup>50</sup>

Säännösten analogista soveltamista puoltaa se, että kuluttajansuojalain 8 luvun säännöksissä on omaksuttu paljon ratkaisuja, jotka vastaavat kauppalaista vastaavia säännöksiä. Kauppalaan taas on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa suhtauduttu jossain määrin sopimusoikeudellisten analogioiden perustaksi käytettävänä yleislakina siitä huolimatta, että laki sanamuodon mukaisesti koskee irtaimen omaisuuden kauppaa ja vaihtoa.<sup>51</sup>

Koska ei ole erityistä syytä olettaa, että lainsäätäjä olisi tarkoittanut vahvistaa kuluttajansuojaa erityisesti kuluttajansuojalain 8 luvun tarkoittamien kuluttajapalvelusten osalta, ei kyseisten säännösten merkitystä sanamuodon ulkopuolelle jäävien kuluttajapalvelusten osalta ole perusteltua sulkea pois. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kuluttajansuojalain 8 luku ilmentää pitkälti muualla lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja yleisissä opeissa tapahtunutta kehitystä, eikä monelta osin varsinaisesti muuttanut kuluttajan asemaa muuten, kuin selkeyttämällä lainsäädäntöä. Tästä johtuen kuluttajan asema ei olennaisesti poikkea sääntelyn piiriin kuulumattomia kuluttajapalveluita koskevien sopimusten kohdalla. Toisaalta sääntely kiistatta helpottaa erityisesti kuluttajaa hahmottamaan omaa asemaansa sopimusosapuolena, sekä tarvittaessa vaatimaan sopimukseen liittyvien velvoitteiden täyttämistä. Viestintäpalvelulain säännösten purkamisen voisi lisätä sääntelyyn liittyvää epäselvyyttä, vaikka kuluttajan oikeudellinen asema ei muuttuisi olennaisesti.

Toisaalta sopimusoikeudellisen sääntelyn ja oikeudenalan yleisten oppien ohella alakohtaisilla sopimuskäytänteillä on lain esitöissä tiedostettu olevan olennainen merkitys kuluttajapalvelusopimuksissa. Kaikkia kuluttajapalvelusopimuksia ei siis ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säännellä sopimustyyppikohtaisella lainsäädännöllä. Välttämättömyshyödykkeitä koskevien kuluttajasopimusten, kuten telepalvelusopimusten osalta sopimustyyppikohtaista sääntelyä voidaan pitää jossain määrin perustellumpina oikeustilan selkeyttämiseksi. Sopimuskäytänteiden olennaisen merkityksen vuoksi ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että viestintäpalveluita koskevan erityissääntelyn purkaminen johtaisi kuluttajan aseman heikentymiseen.

---

<sup>47</sup> HE 360/1992 vp, s. 26.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ks. Halila, Heikki – Hemmo, Mika, *Sopimustyyppit, Lakimiesliiton kustannus 1996*, s. 116.

<sup>51</sup> Ks. mts., s. 115.

Kuluttajansuojalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on myös todettu, että ”mikäli osapuolten välisestä sopimuksesta ei johdu muuta, kuluttajapalvelusta koskevassa sopimussuhteessa noudatettavat periaatteet näyttäytyvät määräytyvän käytännössä ennen muuta irtaimen omaisuuden ja kulutustavaran kauppaan sovellettavien säännösten pohjalta.”<sup>52</sup> Tämä osaltaan viittaa siihen, että kuluttajansuojalain uudistuksessa omaksuttujen rajausten taustalla on ajatus, että kuluttajansuojalain irtaimen kauppaa koskevat säännökset toimivat eräänlaisina yleissäännöksinä. Sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta on luontevaa, että kuluttajansuojalain 8 luvun säännökset, jotka noudattavat pitkälti irtaimen kaupassa omaksuttuja ratkaisuja, ovat myös analogisesti sovellettavissa erilaisiin kuluttajapalvelusopimuksiin. Tämä johtopäätös pitää paikkansa ainakin sellaisten säännösten osalta, jotka samalla edustavat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleisiä oppeja.

## 5.2. Sopimuksen muuttamista koskeva sääntely

Viestintäpalvelulain 114 §:n perusteella teleyritys saa muuttaa toistaiseksi voimassa olevan viestintäpalvelusopimuksen mukaisia maksuja ja muita sopimusehtoja kuluttajan vahingoksi vain:

- 1) sopimusehdoissa yksilöidyillä perusteilla, jos sopimuksen sisältö ei kokonaisuutena olennaisesti muutu;
- 2) lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen päätöksen perusteella.

Lisäksi teleyrityksellä oikeus tehdä toistaiseksi voimassa olevan viestintäpalvelusopimuksen sopimusehtoihin vähäisiä muutoksia, joilla ei ole vaikutusta sopimuksen keskeiseen sisältöön.

Määräaikaisen viestintäpalvelusopimuksen ehtoja ei saa muuttaa kesken sopimuskauden kuluttajan vahingoksi. Sopimusehtojen muuttaminen on kuitenkin sallittua, jos muutostarve johtuu lainsäädännön muutoksista tai viranomaispäätöksistä.

Teleyrityksen on ilmoitettava tilaajalle sopimusehtojen muutoksesta, niiden sisällöstä ja muutoksen perusteesta viimeistään kuukautta ennen kuin muutetut ehdot tulevat voimaan. Teleyrityksen on ilmoitettava tilaajalle samanaikaisesti tämän oikeudesta irtisanoa sopimuksensa heti päättyväksi, jos tilaaja ei hyväksy muutettuja sopimusehtoja.

Yleisesti ottaen sopimuksen muuttamista koskevat ongelmat konkretisoituvat tavallisesti silloin, kun muutostarve on yksipuolinen.<sup>53</sup> Sopimuksen sitovuus on yksi sopimusoikeuden keskeisistä periaatteista, joten lähtökohtaisesti sopimuksen muuttamiseen suhtaudutaan torjuvasti. Tästä syystä sopimuksen muuttamiseen on katsottu liittyvän muutostarpeen olennaisuuden vaatimus. Tämän klassisen sopimuksen sitovuutta painottavan näkökulman vaihtoehtona on esitetty näkemys joustavammasta, helpommin muutoksiin mukautuvasta sopimusinstrumentista, jossa huomiota kiinnitetään siihen, miten alkuperäisen sopimuksen mukaiset tavoitteet ovat saavutettavissa uusissa olosuhteissa.<sup>54</sup> Tämä näkökulma saa jossain määrin tukea myös oikeuskäytännöstä.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> HE 360/1992 vp, s 26

<sup>53</sup> Myös sopimuksen molemminpuoliseen muutostarpeeseen voi liittyä ongelmia, mutta tavallisesti näihin pystytään reagoimaan sopimusvapauden puitteissa. Ks. Hemmo, Mika, Sopimusoikeus II, Talentum 2003, s. 3-5.

<sup>54</sup> Ks. Hemmo, Mika, Sopimusoikeus II, Talentum 2003, s. 5.

<sup>55</sup> KKO 2010:69.

Kuluttajaoikeudessa ehtojen yksipuolinen muuttaminen ei pääsääntöisesti ole mahdollista, ja tällaisen muutosmahdollisuuden salliva ehto voi tulla sivuutetuksi kohtuuttomana kuluttajansuojalain 4 luvun 1 §:n perusteella.<sup>56</sup> Näin ollen sopimuksen suurempien tai merkittävämpien osien muuttaminen edellyttää pääsääntöisesti aiemman sopimuksen irtisanomista ja uuden sopimuksen tekemistä uusilla ehdoilla. Ehtojen yksipuolisen muuttamisen ei ole katsottu olevan mahdollista edes silloin, kun sopimuksessa olisi tällaisen menettelyn salliva kohta.<sup>57</sup> Vähäisten, lähinnä teknisten muutosten tekeminen yksipuolisesti on sen sijaan katsottu mahdolliseksi, edellyttäen, että asiakkaalle ilmoitetaan muutoksista ja niiden merkityksestä riittävän selkeästi.<sup>58</sup> Myös yleisesti sopimusoikeudessa sopimuksen yksipuolista muuttamista pidetään hyvin poikkeuksellisena.<sup>59</sup> Silloinkin kuin sopimuksessa on yksipuoliset muutokset mahdollistava ehto, voidaan kyseinen ehto joskus sivuuttaa laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (OikTL) säädetyn kohtuullistamissäännön (OikTL 36 §) perusteella siitä huolimatta, että sopimusten osapuolten välillä ei lähtökohtaisesti vallitse samanlaista epätasapainoa, kuin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä sopimussuhteissa.

### 5.3. Virhesääntelyn ja sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn soveltamisala

Kuluttajansuojalainsäädäntöä sovelletaan pääsääntöisesti ainoastaan sopimukseen, jonka osapuolina on kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja. Tämä soveltamisalan rajoitus on muodollinen, eikä siinä oteta huomioon osapuolten tosiasiallisia voimasuhteita, kuten kuluttajan varallisuutta tai asiantuntemusta. Kuluttajan suojaksi säädettyjä normeja ei sovelleta kahden elinkeinonharjoittajan välisiin sopimuksiin edes silloin, kun osapuolten välillä vallitsee tosiasiallisesti merkittävä ero voimavarojen ja asiantuntemuksen suhteen.<sup>60</sup> Tämä on todettu voivan johtaa tilanteisiin, jossa lain suojan ulkopuolelle jää sellaisia tahoja, erityisesti pienyrittäjiä, jotka ovat tosiasiallisesti samankaltaisessa asemassa, kuin sääntelyn mukaisen suojan kohteena olevat kuluttajat. Kuluttajaa suojaava lainsäädäntö on kuitenkin tämän soveltamisalan rajauksen suhteen varsin johdonmukainen, ja sääntelyn laajentaminen suojaamaan tiettyjä elinkeinonharjoittajia olisi omiaan monimutkaistamaan viestintäpalveluiden tarjontaa.

## 6. Teleyritysten ja näiden edunvalvontayhteisöjen näkemykset koskien selvityksen kohteena olevia kysymyksiä

### 6.1. Yleistä

Teleyritysten ja näiden edunvalvontajärjestöjen kanssa käydyissä keskusteluissa sekä heidän antamissaan kirjallisissa lausunnoissa kävi selkeästi ilmi yritysten toive poistaa selvityksen

<sup>56</sup> Kuluttajakaupan kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13/ETY mukaan sellaista ehtoa, joka antaa elinkeinonharjoittajalle oikeuden yksipuolisesti muuttaa sopimusehtoja ilman sopimukseen sisältyvää yksilöity perustetta on pidettävä kuluttajan kannalta kohtuuttomana liitteet, (j) kohta.

<sup>57</sup> Taloelementtien kauppaa ja rakennusurakkaa koskevissa kuluttajasopimuksissa hinnan yksipuolinen muuttaminen on tästä pääsäännöstä poiketen mahdollista KSL 9:24 §:ssä säädettyin edellytyksin.

<sup>58</sup> Ks. Ämmälä, Tuula, Suomen kuluttajaoikeus, Talentum 2006, s. 40. KVL 04/39/1785, selostettu KS 4/04, s. 29.

<sup>59</sup> Ks. Hemmo, Mika, Sopimusoikeus II, Talentum 2003, s. 7.

<sup>60</sup> Tästä poikkeuksena vakuutus sopimuslaisissa kuluttajaan suojaksi säädettyjen pakottavien säännösten soveltamisessa kuluttajaan voidaan rinnastaa myös muu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka huomioon ottaen hänen elinkeinotoimintansa tai muun toimintansa laatu ja laajuus sekä olosuhteet muutoin on vakuutuksenantajan sopijapuolena rinnastettavissa kuluttajaan (VakSopL 3.1 §).



30.9.2019

kohteena oleva virhesääntely sekä sopimusten muuttamista koskeva sääntely viestintäpalvelulaista. Kannanotoissa sivuttiin myös muita teemoja, jotka eivät sinänsä välttämättä suoraan kuuluneet selvityksen alaan. Tästä huolimatta ne raportoidaan selvityksen osana. Raportoinnissa ei ole eritelty miltä taholta mikäkin näkemys on tullut. Toisaalta pääosin teleyritysten näkemykset ovat olleet yhtenäisiä – toki muutamia poikkeuksiakin on ollut. Tästä syystä teleyrityksistä ja näiden etujärjestöistä käytetään seuraavassa yleiskäsitettä ”teleala”, ellei erikseen ole käyttöä tarkempaa käsitteistöä.

Kansallisen sääntelyn poistamisesityksen rinnalla telealan toiveissa on mahdollisimman pitkälle menevä digitaalisen sisämarkkinan täysharmonisointi koko EU-alueella. Tätä perustellaan sillä, ettei suomalainen teleala pelkää kilpailua, mutta markkinaa koskevan sääntelyn pitäisi olla mahdollisimman samanlainen, jotta Suomen teleala voisi kilpailla. Kyse ei ole vain viestintäpalveluista tai perinteisistä teleyrityksistä, vaan markkinassa on myös muita toimijoita, joita kansallinen sääntely ei sido. Tämän vuoksi sääntely tulisi kansallisesti rajoittaa vain telekoodin sisällön implementointiin ja poistaa kansallinen erityissääntely. Yleisesti toiveena on, että sääntely olisi mahdollisimman yksinkertaista ja selkeää. Selkeydellä nähdään olevan myönteinen vaikutus myös asiakassuhteeseen, koska tällöin selkeään lainsäädäntöön perustuen voidaan kommunikoida sisältöä selkeästi myös asiakaskunnalle.

Telekoodia telealalla pidettiin siinä mielessä epäonnistuneena, että siinä direktiivitasolla on hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä, joka ei jätä kovinkaan paljon kansallista liikkumavaraa vapaampaan sääntelyyn. Erityisesti käsitteiden määrittelyä kritisoitiin. Kuluttajan, käyttäjän ja loppukäyttäjän käsitteiden käyttö samassa artiklassa johtaa siihen, ettei direktiivin perusteella ole niinkään selvää kehen mitään kansallista säännöstä tullaan soveltamaan. Niinpä toiveissa on, että viestintäpalvelulaissa tulisi määritellä selkeästi ja yksinkertaisesti mitä palveluja direktiivin monimutkaiset määritelmät tarkoittavat säännöskohtaisesti (kiinteä / langaton puhe, kiinteä / mobiili / kiinteä langaton laajakaista, tv-palvelut). Osa teleyrityksistä toivoi direktiivin kuluttajakäsitteen implementointia lakiin, osa taas oli sillä kannalla, että kansallinen kuluttajakäsite tulisi säilyttää. Toiveissa myös oli, että jos vain mitenkään olisi mahdollista, tulisi mikroyritysten käsite jättää lain ulkopuolelle.

Teleyrityksillä on jossain määrin poikkeavia näkemyksiä siitä missä tilanteissa työnantajan eli tilaajan liittymää käyttävä henkilö on kuluttajan asemassa. Lähtökohtana on, ettei ainakaan viestintäpalvelujen osalta kyse ole kuluttajasta. Toisaalta osa teleyrityksistä on luonut mekanismeja, joilla muita kuin viestintäpalveluja voidaan hankkia omalla laskutuksella, jolloin tältä osin kyse on kuluttajatoiminnasta. Toinen tilanne, jossa kuluttaja-asema voi tulla esiin ovat erilaiset taloyhtiölaajakaistat, joissa tilaaja on taloyhtiö, mutta loppukäyttäjä kuluttaja. Osa teleyrityksistä on ryhtynyt tekemään myös loppukäyttäjälle maksuttomista palveluista ns. nollaeurosopimuksia. Tässä yhteydessä on myös syytä huomioda, että harvinaisia eivät ole sellaiset tilanteet, joissa tilaajan ja käyttäjän erillisyyden lisäksi myös maksaja on eri tai esimerkiksi käyttäjää ei ole edes merkitty mihinkään tietoihin. Esimerkiksi lasten kohdalla tällainen on mahdollista, että esimerkiksi isovanhemmat ovat tilaajia ja maksajia tai vanhempien tilaaman ja nimissä olevan liittymän maksaminen on jollain muulla kuin vanhemmilla itsellään. Lähtökohtana on, ettei liittymään voi muutoksia tehdä kuin se henkilö, joka on tilaaja tai sitä ei voi tämän lisäksi sulkea kuin tietoihin merkitty käyttäjä. Hypoteettisessa tilanteessa, jossa tietoihin merkitsemätön lapsi ottaa yhteyttä ja pyytää sulkemaan liittymänsä se kuitenkin tehtäisiin, koska tämä olisi pienempi ongelma kuin se, että liittymällä voitaisiin tehdä esimerkiksi petoksia.



30.9.2019

Teleala näkee yhdenmukaisesti kuuluvansa myös kuluttajasuojalain soveltamisalan piiriin huolimatta siitä, ettei viestintäpalvelulaissa ole enää viestintämarkkinain 83 §:n viittaussäännöstä. Käsityksenä on, että valvovat viranomaiset eivät jakaisi tulkintaa, jossa teleala määrittelisi itsensä pois kuluttajasuojalain soveltamisalan piiristä. Lisäksi muutenkin teleala pitää nimenomaan yleistä kuluttajasuojalakiä riittävänä sääntelyinstrumenttina.

Toinen kritiikin aihe oli se, että yksityiskohtaisuudestaan huolimatta epäselvyyttä tulee aiheutamaan muun muassa se, ettei kuluttajien oikeutta saada nopeasti numero siirrettyä ja vaihdettua palveluntarjoajaa voi oikein toteutua, mikäli sopimukset tulee palauttaa ennen kuin siirtoprosessi voidaan käynnistää.

Telekoodin yleinen lähtökohta sopimusvapauden lisäämisestä on telealan mielestä hyvä. Nyt tilanne on se, että telealan tulkinnan mukaan sääntelyn ja sopimusvapauden suhde on mennyt sellaiseksi, että sopimusvapaus on käytännössä jopa poistettu kokonaan ja toiminnan sääntely on mennyt yli. Tämä on johtanut siihen, ettei sopimusehdoilla voi kilpailla – joskaan osateleyrityksistä ei edes uskonut kilpailua ehdoilla tapahtuvan, mikäli sääntelyä purettaisiin. Teleala kokee olleensa edelläkävijä yleisten sopimusehtojen yhdenmukaistamisessa yhteistyössä niin valvovien viranomaisten kuin kilpailuviranomaisten kanssa. Ongelmaksi tosin on muodostunut se, että yleisistä ehdoista on tullut lähes lain toisinto, kun pakottavaa sääntelyä on niin paljon. Mikäli sääntelyä purettaisiin, joutuisi teleala pohtimaan mitä yleisille ehdoille jatkossa tehtäisiin. Todennäköisesti sellaiset tehtäisiin jatkossakin, mutta kenties suppeampana. Jo nyt merkittävä osa ehdoista tulee kuitenkin palvelukohtaisista erityisehdoista.

Teleala kokee toimialan tervehtyneen. Erityisesti myynnin tavat ovat siistittyneet. Aiemmin ongelmia on ollut muun muassa kytkeykaupassa, puhelinmarkkinoinnissa ja siihen liittyvässä numeronsiirrossa sekä määräaikaissa sopimuksissa. Nykyään liiketoiminnallinen maineen hallinta ohjaa hyvin vahvasti toimintaa, koska asiakkaat kilpailullisessa tilanteessa helposti siirtyivät toiselle palveluntarjoajalle, mikäli epäasiallisuutta ilmenee. Niinpä voi sanoa, että liiketoiminnalliset syyt ohjaavat toimintaa enemmän kuin säännökset. Tämä tervehtyminen on näkynyt myös siinä, kuinka yhteydenotot kuluttajaneuvontaan ja valitukset kuluttajariitalautakuntaan ovat vähentyneet. Lisäksi kuluttaja-asioihin suuntautunut valvonnan tarve on vähentynyt ja esimerkiksi Traficomien valvonta keskittyy roaming-uudistuksen valvontaan ja kuluttajaviranomaisilla laiterikkoihin. Yleisesti Traficomien valvonnan koetaan kohdistuvan ennen kaikkea verkkoneutraliteetin valvomiseen. Luonnollisesti kilpailuviranomaiset ovat olleet kiinnostuneita alalla tapahtuneista yritysoistoista.

## 6.2. Virhesääntelyn vaikutukset ja tarpeellisuus sekä arviot poiston lainsäädännöllisistä ja tosiasiallisista vaikutuksista

Virhesääntelyn osalta telealan yhteinen näkemys oli, että se tulisi poistaa kokonaisuudessaan. Toki osan teleyritysten mielestä myös osaa säännöksistä voi tarkistaa, mutta osa telealasta taas näki tämän ongelmalliseksi, koska kaikki vaikuttavat kaikkiin. Lausunnot ja keskustelut kohdistuivat lopulta erityisesti yleisiin näkökulmiin kuluttajasuojalain virhesääntelystä ja sen sovellettavuudesta sekä erityisesti viestintäpalvelulain 119 §:n vakiokorvaussääntelyyn sekä 117 §:n sopimuksen purkamista koskevaan sääntelyyn, jolla taas on läheinen yhteys sinänsä selvityksen ulkopuoliseen 115 §:än. Virheen käsitteestä tai siihen liittyvästä sääntelystä taikka viivästyssääntelystä ei tullut esiin erillisiä havaintoja.



Yleisellä tasolla teleala on vakuuttunut siitä, että erityissääntelyn poistaminen ei juurikaan vaikuttaisi kuluttajien asemaan. Esitettyjen kantojen mukaan yleisestä kuluttajansuojasääntelystä löytyy lähes vastaavat säännökset. Erityisesti viitattiin kuluttajansuojalain 2 luvun ja 8 luvun vaikutukseen korvaavina säännöksinä. Toki tunnistettiin, ettei vakiokorvauksista ole kuluttajansuojalaissa säännöksiä, mutta telealan yhteinen näkemys on se, että tältä osin soveltaminen on marginaalista. Jo tästäkin näkökulmasta teleyritysten mukaan sääntely tulisi poistaa tarpeettomana. Esiin nostettiin myös se, että on tyypillistä, että teleyritykset omatoimisesti hyödyttävät asiakkaitaan erilaisissa viivästys-, virhe- ja muissa mielipahatilanteissa. Virhe- ja viivästysääntelyn osalta esille nostettiin myös se, ettei telealan sääntelyn tulisi olla poikkeavaa muista toimialoista. Viestintäpalvelulain säännösten purkaminen sujuvoittaisi sääntelyä, eikä heikentäisi kuluttajien oikeuksia. Yleinen näkemys oli se, ettei kyseisten säännösten poistamisella olisi käytännössä juuri mitään käytännön tason vaikutusta.

Vakiokorvausten (viestintäpalvelulain 119 §) osalta näkemyksenä esitettiin se, että korvaukset (20 euroa per viikko, enintään 160 euroa) ovat melko korkeita. Osalta teleyrityksistä kannatusta sai myös se, että vakiokorvaus sidottaisiin sähkömarkkinalain 95 §:n ja vesihuoltolain 27.4 §:n mallin mukaisesti asiakkuuden arvoon. Tämä tarkoittaisi luopumista euromääräisestä vakiokorvauksesta ja siirtymistä prosenttiperustaiseen korvaukseen, mikäli koko korvausjärjestelmästä ei ensisijaisena toiveena luovuttaisi. Toki myös eräässä lausunnossa tuotiin esiin se, että vakiokorvaus voi olla teleyrityksille myös etu, koska sillä voidaan joissain tilanteissa ehkäistä ylimitoitettuja vaatimuksia. Nämä tapaukset ovat kuitenkin hyvin harvinaisia, kuten koko vakiokorvausjärjestelmän soveltaminen.

Toinen keskeinen säännöskohtainen keskustelu, joka nousi esiin, liittyi viestintäpalvelulain 117 §:n tarpeellisuuteen ja erityisesti 2 momentin sovellettavuuteen. Ensinnäkin ongelmana pidettiin sitä, että 117 §:n ja siihen liittyvän 115 §:n sääntelyyn on rakennettu ikään kuin pakollinen luottotappiollisuus tilanteissa, joissa muita kuin viestintäpalveluja koskevat laskut jäävät maksamatta. Tällöin useinkaan itse viestintäpalveluja ei ole jäänyt maksamatta viestintäpalvelulain 115.2 §:n 1 kohdan mukaista vähintään 50 euroa. Tässä tilanteessa käytännöt vaihtelevat, mutta pääsääntöisesti – vaikka teleyritys tosiasiallisesti tietää, ettei myöskään viestintäpalveluja koskevaa laskua tulla maksamaan – palveluntarjoajat sulkevat muut kuin viestintäpalvelut ja jäävät odottamaan sitä, kunnes myös viestintäpalvelut ylittävät vaaditun rajan. Tällöin myös viestintäpalvelu suljetaan. Toisin sanoen teleyritykset esittävät kritiikkiä sitä kohtaan, että ne joutuvat "sietämään" sen, että he ovat jo petoksen uhreja, mutta eivät voi estää petoksen laajenemista ennen kuin vaadittu raja tulee vastaan. Tältä osin toiveissa olisi jonkinlaisen mekanismin luominen siihen, että he voisivat sulkea liittymän riippumatta siitä mistä palveluista maksamattomuus aiheutuu.

Viestintäpalvelulain 117.2 §:än liittyi myös toinen keskusteluteema. Teleyrityksillä itsellään ei ollut tietoa, että kohdan 2 mukaista perustetta olisi käytetty purkuperusteena ja teleyritykset pohtivatkin, että saavatko ne edes tietoa näistä tapauksista. Jo tällä perusteella tätä säännöstä pidettiin epätarkoituksenmukaisena.

Osana selvitystä selvityksen toteuttaja on ollut yhteydessä Manner-Suomen käräjäoikeuksiin. Saatujen vastausten perusteella kyseisten rikoslain säännösten soveltamista koskevia tapauksia on ollut ainakin seuraavasti:

- Etelä-Savo 2 kpl (2010-2018);
- Etelä-Karjala 0 kpl;
- Etelä-Pohjanmaa 2 kpl (2018-2019);



30.9.2019

- Helsinki 15 kpl (2003-2018);
- Itä-Uusimaa 0 kpl;
- Kainuu 0 kpl;
- Kanta-Häme 4 kpl (2014-2017);
- Keski-Suomi 1 kpl (2006);
- Kymenlaakso 1 kpl (2017);
- Lappi 2 kpl (2016-2017);
- Länsi-Uusimaa 0 kpl;
- Oulu 0 kpl;
- Pohjois-Karjala 5 kpl (2014-2018);
- Pohjois-Savo 10 kpl (2002-2018);
- Varsinais-Suomi 23 kpl (2010-2018).

Tiedusteltaessa käräjäoikeuksien käytänteitä siitä ilmoittavatko he tuomioista teleyrityksille, vastaus on ollut kieltävä, ellei teleyritys ole ollut asianosainen. It-seasiassa viestintäpalvelulain 117.2 §:n 2 kohta oli nähtävästi myös tuntematon käräjäoikeuksista tältä osalta. Toisaalta taas käräjäoikeuksista myös todettiin, ettei heillä ole tietoa siitä, että mikään erityinen säännös velvoittaisi heitä ilmoittamaan teleyrityksille annetuista tuomioista.

Kokonaisuudessaan virhevastuuta koskevaa sääntelyä pidettiin ylisääntelynä, joka tulisi poistaa telekoodin implementoinnin yhteydessä.

### 6.3. Sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn vaikutukset ja tarpeellisuus

Vakiokorvausta ja purkuoikeuksia merkittävämpänä teleyritykset pitivät viestintäpalvelulain 114 §:n sopimusten yksipuolista muuttamista koskevan sääntelyn purkamista. Tätä telealalla pidettiin yleisesti liian jäykkänä ja alan nopeaan kehitykseen sopimattomana. Ongelmia tulee erityisesti silloin, mikäli teleyritys haluaisi tehdä ns. ”yliheiton” eli lakkauttaa jonkun aiemman palvelun ja korvata sen uudella. Tällöin käytännössä aiempi sopimus pitää irtisanoa, joka ei ole telealan mukaan teleyritysten tai kuluttajan etu, vaan luo tarpeetonta epävarmuutta.

Tässä yhteydessä tuotiin esiin myös tilanteita, joita on syntynyt muun muassa laajakaistasopimuksen myötä annettujen televisiopalvelujen hinnoittelun muutostarpeesta johtuen. Teleyritysten mukaan tilanteita sattuu, joissa he eivät kerta kaikkiaan saa asiasta kiinni ja tekemään sopimusta heille aiemmin maksuttomasta palvelusta tai ilmoittaakseen, että palvelu ihan todella loppuu, jos sopimusta ei tee. Tätä teleyritykset pitivät lopulta aika hankalana nimenomaan kuluttajan kannalta.

Toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia tulisi pystyä muuttamaan nykyistä helpommin. Teleyritysten väite oli, että niin sähkömarkkinalaissa kuin rahoitusalaalla sopimusten muuttaminen on helpompaa. Erityisesti koska kyse on kilpaillusta markkinasta, joka on kuluttajan etu, tulisi sopimusten muuttaminen tehdä helpommaksi, että kilpailuun voidaan vastata. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, etteivät teleyritykset kilpaile vain keskenään, vaan myös kansainvälisiä suuryrityksiä (esim. Alphabet, Facebook, Netflix, Amazon jne.) vastaan. Sääntelyn tulisikin

olla yhtä joustavaa kuin näillä ns. OTT-toimijoilla ("Over-the-Top" -palvelut)<sup>61</sup> on. Neutraliteettiin teleyritysten ja OTT-toimijoiden välillä ei erään teleyrityksen mukaan ole toistaiseksi kiinnitetty riittävää huomiota.

Tässä yhteydessä tuotiin myös esiin se, ettei telekoodissa ole sääntelyä koskien niistä edellytyksistä, joilla sopimuksia voidaan muuttaa. Telealan jaettu näkemys oli, että mikäli sääntelyä ei poistettaisi, tulisi sitä täydentää lisäämällä viestintäpalvelulain 114.1 §:än uusi kohta, joka sisällöltään vastaisi vanhan viestintämarkkinalain 71.1 §:n 3 kohtaa: "muusta erityisestä syystä olosuhteiden olennaisesti muututtua". Tämä helpottaisi tilannetta muun muassa silloin, kun toimintaympäristöön tulisi yllätyksellisiä, ei viranomaispäätöksistä tai laista johtuvia muutoksia. Tällaisena eräs teleyritys toi esiin tekijänoikeuskorvauksissa tapahtuvat muutokset, joita ei voi nykysääntelyn mukaan viedä kuluttajasopimuksiin.

Kokonaisuudessaan säännöstä (114 §) pidettiin tarpeettomana. Säännös on lähinnä aiheuttanut sen, että sopimusehtoihin on jouduttu tekemään laajoja listauksia perusteista, joilla sopimuksia on muutettavissa. Säännöksen piiriin kuuluvien asioiden tulisi telealan mukaan kuulua sopimusvapauden piiriin – toki niin, että sopimusehtoja tulkittaisiin kuluttajansuojalain 3:1:n perusteella.

#### 6.4. Sääntelyn kohdistaminen

Telealan yhteinen näkemys on, ettei sääntelyä tule laajentaa, vaan soveltaa kaikissa tilanteissa vain kuluttajiin. Tältäkin osin sääntelyä tulisi soveltaa kuluttajiin ainoastaan siltä osin kuin yleistä kuluttajansuojalakia ei sovelleta. Telealan näkemyksen mukaan yritysluontoisuus on luonteeltaan niin erilaista, eikä kuluttajansuojaa ole kehitetty suojaamaan näitä tahoja. Yritysten välinen liiketoiminta perustuu sopimusvapauteen ja selvityksen kysymyksessä mainituista asioista on joka tapauksessa myös yritysten kanssa sovittu, joskin usein toisin. Yritysten välisiin sopimussuhteisiin kohdistuva sääntely tuo tarpeetonta monimutkaisuutta erityisesti silloin, mikäli sääntely ulotetaan koskemaan osaa yrityksiä. Laaja soveltamisala voi heikentää palveluntarjoajien kilpailukykyä. Esiin nostettiin myös kysymys siitä, että toimisiko Traficom vai mikä taho yritysten välisten sopimusriitojen ratkaisijana jatkossa, mikäli sääntely koskee yritysten välisiä suhteita? Todennäköistä myös olisi, että sopimuksiin kirjattaisiin, ettei sääntely kuitenkaan koskisi esimerkiksi mikroyrityksiä.

### 7. Viranomais- ja kuluttajien etujärjestökannanotot

#### 7.1. Näkemys sääntelyn purkamisen vaikutuksista

Viranomaisten (KKV, KRIL ja Traficom) lähtökohtainen kanta sääntelyn purkamiseen on kielteinen, kuten myös selvityksessä haastatellun Kuluttajaliiton. Jonkinasteisia vivahte-eroja kuitenkin kannoissa on havaittavissa, jonka lisäksi käydyissä keskusteluissa ilmeni halukkuutta pohtia vaihtoehtoisia tapoja, joilla kuluttajansuoja ei heikkenisi. Kannanotoissa tuotiin esiin myös se, että huolimatta maan edellisen hallituksen "norminpurkutalkoista" ja nykyisen hallituksen "tarpeettoman sääntelyn välttämistavoitteesta" viestintäpalvelulain sääntelyn purkamisen olisi jossain määrin vastakkainen ja epä johdonmukainen toimi tilanteessa, jossa esimerkiksi oikeusministeriössä on käynnissä hanke *henkilöön kohdistuvien palvelujen* kuluttajansuojan kehittämiseksi. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan kyseisessä hankkeessa työryh-

<sup>61</sup> OTT-palveluilla viitataan internetyhteyspalvelujen päällä tarjottuihin palveluihin ja WLAN-verkkoihin. Ks. <https://www.kyberturvallisuuskeskus.fi/fi/saantelyn-kohteet> /teletoiminta.

mälle on annettu määräaika vuoden 2020 maaliskuun loppuun mennessä valmistella terveyspalvelujen, sosiaalipalvelujen, opetuksen ja varhaiskasvatuksen sekä hyvinvointipalvelujen kuluttajansuojaa koskevia muutosehdotuksia kuluttajansuojalakiin. Edelleen myös taksiliikenne näyttäisi ainoana kuljetuspalvelujen osana olevan tulossa sääntelyn piiriin. Sen sijaan viestintäpalveluja ei ole tarkoitus käsitellä kyseisessä hankkeessa. Oikeusministeriössä ei myöskään ole suunnitteilla hanketta kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn keskittämisestä kuluttajansuojalakiin.

Osa viranomaisista suhtautui mahdolliseen säännösten purkamiseen hyvin kriittisesti. Tätä perusteltiin lähinnä historialla. Viranomaisten näkemysten mukaan sääntely on aikanaan laadittu tilanteeseen, jota ei voitu pitää kuluttajien kannalta kohtuullisena ja mikäli sääntelyä nyt purettaisiin, voisi tilanne jossain määrin palata. Toisaalta tässä suhteessa viranomaisten kannat myös hieman poikkesivat, sillä osa totesi suoraan, ettei välttämättä aikaisempi tilanne palaisi, vaikkakin kuluttajan näkökulmasta sääntelyn purkaminen aiheuttaisi kaikkien näkemyksen mukaan heikkenevää suojaa. Osa viranomaisista hyvinkin selvästi piti ”toimialan rauhoittumisen” syynä nimenomaan viestintämarkkinalakiin otettua tarkempaa sääntelyä, kun taas osan näkemyksen mukaan taustalla on todennäköisesti useampia syitä. Tällaiseksi tunnustettiin myös teleyritysten oman toiminnan siistiytyminen. Selvää ei kuitenkaan ole se, miten tilanne aidosti muuttuisi, mikäli purkaminen toteutettaisiin.

Viranomaisten ja Kuluttajaliiton näkemys oikeustilan muuttumisesta oli jossain määrin myös kriittisempi kuin teleyrityksillä ja näiden edunvalvontajärjestöillä. Siinä missä jälkimmäisten näkemys oli, ettei muutos juurikaan vaikuttaisi kuluttajien oikeusasemaan, pitivät viranomaiset muuttumista jossain määrin suurena, pääosin heikennyksenä. Tässä yhteydessä käytettiin muun muassa käsitettä oikeusepävarmuuden lisääntyminen ilmentämään sitä, että erityissääntelyä soveltamalla erilaisten riitojen ratkaisun voidaan katsoa olevan selkeämpää kuin soveltamalla yleistä kuluttajansuojalainsäädäntöä analogisesti. Jälkimmäisen toimintamallin osalta kriittisyys kohdistui muun muassa siihen, ettei potentiaalisesti sovellettavia kuluttajansuojalain säännöksiä ole suunniteltu sääntelemään viestintäpalveluja ja siksi ne soveltuvat huonosti näihin. Lisäksi sääntely esimerkiksi vakiokorvausten osalta oli puutteellista. Eräässä haastattelussa esitettiin näkemys siitä, että vakiokorvaussääntelyn taustalla olisi itseasiassa ollut kädenojennus – näiden pyynnöstä – nimenomaan teleyrityksille, jotta näiden ei tarvitsisi jokaista ristiriitatilannetta ja korvauksien määrää ratkoa aina erikseen.

Viranomaisten näkemys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta oli myös poikkeava teleyrityksistä. Viranomaiset toivat esiin, että heidän tulkintansa mukaan kuluttajansuojalain säännökset olisivat analogisesti sovellettavissa vain silloin, kun kyse olisi sopimusoikeuden yleisiin periaatteisiin luettavista normeista. Osa, kuten kuluttajansuojalain 8:12 (yleinen virhesäännös) tai 8:26 (palveluksen peruutus-oikeus), eivät olisi analogisestikaan sovellettavissa, koska niitä ei voida pitää sopimusoikeuden yleisinä oikeusperiaatteina. Tämän vuoksi sääntelyn purkaminen voisi johtaa toisaalta kuluttajien aseman heikentymiseen ja taas toisaalta mahdollisten ristiriitatilanteiden lisääntymiseen.

## 7.2. Viranomaisyhteydenottojen kehitys

Haastatellut viranomaiset tunnistivat yleisesti viestintäpalvelualan siistiytyksen. Tämä näkyi esimerkiksi kuluttajaneuvonnasta saaduista tiedoista. Siinä missä viestintäpalvelut oli aiemmin ollut yksi yleisimmän yhteydenottoja aiheuttanut ryhmä, on alaan liittyvät yhteydennotot ovat vähentyneet merkittävästi. Vaikka yleisellä tasolla yhteydenottojen määrä kuluttajaneuvontaan on laskenut kokonaisuudessaan (2013: 86 127 → 2018: 63 336), on viestintäpalvelujen osalta

muutos ollut vieläkin merkittävämpi. Esimerkiksi vielä vuodesta 2014 kertoneessa kuluttajaneuvonnan tiedotteessa todettiin seuraavaa: ”Myös viestintäpalveluista, kuten matkapuhelin- ja laajakaistaliittymistä, tuli edellisten vuosien tapaan runsaasti yhteydenottoja (7 563). Ongelmia oli erityisesti sopimuksissa ja myynnissä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Viestintäviraston vuonna 2014 teettämän tutkimuksen mukaan asiakkailta on vain harvoin mahdollisuus tutustua myymälässä matkapuhelinliittymän sopimusehtoihin ennen sopimukseen sitoutumista. Osa asiakkaista ei saa lainkaan sopimusehtoja itselleen”.<sup>62</sup> Sen sijaan vuonna 2018 viestintäpalvelut oli tippunut vasta 10. suurimmaksi yhteydenottoryhmäksi yhteensä 3 079 yhteydenotolla.<sup>63</sup> Kuluttajaneuvonnan mukaan esimerkiksi puhelinmarkkinointikiellolla on ollut merkittävä vaikutus.

Kun yhteydenottomääriä tarkastellaan tarkemmin, voidaan havaita, että näiden tilastoinnissa on selkeästi kehitettävää. Esimerkiksi kuluttajaneuvonnassa osa yhteydenotoista on liitetty useampaan tilastointiryhmään (syyluokka). Näin ollen esimerkiksi aiheeton lasku voi olla myös tilaamaton palvelu tai jopa sopimuksen purkamisen.<sup>64</sup> Tarkemmassa tarkastelussa näyttäisi siltä, että viestintäpalveluissa erityisesti vuosina 2013-2014 ongelmia aiheutti tavaroiden ja palvelujen laatu ja siellä viallinen/toimimaton/aiheuttaa vahinkoa syyluokka, jossa kyseisinä vuosina puhuttiin noin 800 yhteydenoton määrästä ja vuonna 2018 noin 10-osasta tästä. Vuosina 2015-2016 lakisääteinen virhevastuu oli aiheena 160-180 yhteydenotossa, kun taas 2018 tapauksia oli vain noin 40. Sopimusten irtisanomisen/purkamisen huippuvuodesta 2014 (950 kpl) yhteydenotot ovat puolittuneet vuoteen 2018. Vastaavassa suhteessa myös kohtuuttomat sopimusehdot/sopimusehtomuutokset ovat laskeneet vuoden 2013 yhteensä lähes 700 tapauksesta vuoden 2018 alle 250 tapaukseen. Muut sopimukseen liittyvät näkökulmat taas ovat laskeneet yli 600 yhteydenotosta reiluun 200 kappaleeseen. Vuonna 2014 aiheettomat laskut aiheuttivat poikkeuksellisen ”piikin”. Vastaavasti vuosina 2013-2014 virheellinen lasku oli moninkertainen nykytilaan. Myös KRIL:n tilastoissa ja Traficomissa näyttäisi yhteydenottojen määrä olevan laskussa. Syytä olisi syytä tarkastella tarkemmin.

### 7.3. Suhtautuminen muutosehdotuksiin

Yleisesti viranomaiset suhtautuivat kielteisesti sääntelyn purkamiseen. Tosin kielteisyyssaste vaihteli ja erityisesti säännöskohtainen tarkastelu johti kantojen jossain määrin erilaisuuteen. Kun säännöksiin pohdittiin vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, löytyi jossain määrin enemmän myönteistä suhtautumista kuin mikä lähtökohtainen suhtautuminen purkamiseen oli. Kuten teleyritystenkin kanssa, myös viranomaisten ja Kuluttajaliiton kanssa selvityksen aikaiset keskustelut kohdentuivat erityisesti viestintäpalvelulain 117 §:än ja sen kautta 115 §:än, vakiokorvauksiin sekä sopimusten muuttamiseen. Keskustelujen perusteella viranomaiset näyttäisivät suhtautuvan eri tavoin muun muassa siihen tulisiko vakiokorvauksen olla prosenttiperustainen vai euromääräinen. Suurimmalle osalle tällä ei ollut merkitystä, mutta ehkä yleisesti voisi sanoa, että mieluummin tuettiin euromääräistä mallia. Kuluttajaliiton näkemys taas oli, että vakiokorvausta tulisi nostaa.

<sup>62</sup> <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2015/10.2.2015-kuluttajaneuvonta-auttoi-viime-vuonna-lahes-86-000-kuluttajaa/>.

<sup>63</sup> Huolimatta tästä, kolme teleyritystä on kuitenkin neljän suurimman yhteydenottoja koskevan vasta-puolen joukossa.

<sup>64</sup> Tässä yhteydessä on syytä todeta, että tarkastelun kohteena olevan asiakokonaisuuden tilastoinnissa näyttäisi olevan puutteita myös niin teleyritysten kuin valvontaviranomaisten osalta.



30.9.2019

Yleisesti viranomaiset ja Kuluttajaliitto tukivat ajattelua, jonka mukaan viestintälaitteilla tehtyjä petoksia tulisi välttää, joskin myös yksi viranomaisista oli sillä kannalla, että teleyritykset ovat itse aiheuttaneet petosvaaran johtuen siitä, että ovat halunneet laajentaa liiketoimintaansa erilaisiin lisäpalveluihin. Ehdotukseen siitä, että jollain tavalla pyrittäisiin estämään lisäluottotappioiden syntyminen tilanteessa, jossa luottotappioita havaitaan syntyvän lisäpalvelujen johdosta, mutta viestintäpalvelulain 115 § ei salli viestintäpalveluiden sulkemista ja sitä kautta 117 §:n nojalla purkamista. Asiassa suhteellisen myönteistä oli suhtautuminen Kuluttajaliiton kanssa käydyssä keskustelussa pohdittuun malliin, jonka seurauksena jotenkin teleyritysten esittämä huoli voitaisiin ottaa huomioon. Tällöin olisi kuitenkin syytä huomioida, että suljenta- ja purkurajojen ei tulisi olla kohtuuttomia kuluttajalle ja niiden tulisi huomioida ihmisten erilaiset elämäntilanteet. Purkuoikeutta ei myöskään saisi silloin olla, mikäli maksujärjestelyistä on sovittu osapuolten kesken.

Viestintäpalvelulain 117.2 § 2 kohdan osalta viranomaiset olivat – erityisesti, kun selvityksessä tehdyt havainnot säännöksen soveltamisesta oli esitetty – sillä kannalla, että säännös näyttäisi ensinnäkin epäselvältä ja toisaalta tehottomalta. Näin ollen se voitaisiin joko purkaa tai sitten sen soveltaminen edellyttäisi tarkempaa sääntelyä ja ilmoitusvelvollisuuksia sekä taas toisaalta ajallista rajoittamista.

Sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn purkamista ei lähtökohtaisesti kannatettu. Suhtautuminen viestintämarkkinalain 71 § 1 momentin 3 kohdan palauttamiseen oli myös kriittinen tai jopa kielteinen. Esiin nostettiin toki ongelmana se, että nykyisin yleisissä kuluttajaehdoissa on pitkät listaukset muutosperusteista. Tämä turhaan pidentää ehtoja. Osa viranomaisista näki, että irtisanominen olisi kuluttajan etu, koska mahdollistaisi kilpailuttamisen. Esiin nousi myös näkemys siitä, että voisiko kohdan palauttaminen johtaa tilanteeseen, jossa sopimus-suhteessa sopimus olisi vain kuluttajaa velvoittava. Tätä voisi pitää sopimusoikeudellisesti ongelmallisena. Pohdittavaksi tuli myös se, että voisiko ratkaisuna olla helpotuksena muuttamistilanteessa olla vielä nykyisiäkin irtisanomisaikoja lyhennettäisiin tai ne poistettaisiin. Toisaalta telekoodilla ja yhteispalveludirektiivillä voi olla vaikutusta siihen, mikä irtisanomisaika voi olla. Esillä oli myös kysymys siitä voisiko irtisanomisilmoituksia selkeyttää ja edellyttää, ettei niitä käytettäisi markkinointikirjeinä. Jos olennaisia muutoksia halutaan tehdä, tulee ne tehdä nimenomaan irtisanomisen kautta. Määräaikaaisia sopimuksia ei viranomaisten ja Kuluttajaliiton mukaan saa jatkossakaan missään tapauksessa muuttaa kuluttajan vahingoksi.

Viranomaiset toivat myös esiin sen, että osa säännöksistä suojaa myös teleyrityksiä. Viranomaisten suhtautuminen sääntelyn laajentamiseen kaikkiin tilaajiin, oli lähtökohtaisesti kielteistä. Esiin nostettiin tarve lisäresursointiin ja esimerkiksi laajennettu sääntely oli tehotonta, mikäli ei olisi KRIL:a vastaavaa riidanratkaisumekanismia. KRIL:n kannan mukaan tällainen voisi mahdollisesti toimia KRIL:n yhteydessä, mutta se edellyttäisi uusia resursseja. Yleisesti kuluttaja -käsitettä pidettiin hyvänä. Oikeastaan millään viranomaisella ei ollut kuitenkaan laajentamiseen vahvaa kantaa, mutta esitetyt näkökulmat puolsivat enemmän nykytilaa.

#### 7.4. Muuta esiin noussutta

Viranomaiset yhtyivät teleyritysten näkemykseen telekoodin ongelmallisuudesta ja erityisesti käsitteiden epäselvyydestä. Esiin nousi myös tarve tarkemmin määritellä erityisesti mobiilitietoliikenneliittymissä se, mitä asiakas todellisuudessa ostaa. Myös Kuluttajaliitto tuki tätä ajattelua erityisesti silloin, kun mobiiliratkaisuja myydään vaihtoehtona kiinteälle laajakaistalle. Toinen kysymys, mikä nousi esiin oli tarve olisiko mikroyrityksillä tarvetta jonkinasteiseen ”kulut-

tajansuojatyypiseen” suojaan? Tältä osin vastaus tarvitsisi erillisen selvityksen koko järjestelmästä ja kaikilta toimialoilta. Edelleen esiin nousivat kysymys tarpeesta laatia tiivistelmä sopimusehdoista ja jollain muilla tavoilla saada kuluttajat paremmin tietoisiksi sopimuksista, joihin sitoutuvat palveluja tilatessaan. Edellisten lisäksi esillä oli puhelinmarkkinointikiellon jatkaminen tai purkaminen sekä se, miten kilpailua saataisiin enemmän siirrettyä hinnasta laatuun. Vielä viimeisenä esiin nousseena kysymyksenä on syytä todeta pohdinta siitä, että ovatko yleiset kuluttajaehdot kilpailua rajoittavia vai kilpailulainsäädännön näkökulmasta edelleen hyväksyttäviä.

## **8. Sääntelyn tarpeellisuus kuluttajariitalautakunnan suosituskäytännön valossa**

### **8.1. Yleistä kuluttajariitalautakunnan toiminnasta ja argumentaatiosta**

KRIL antaa ratkaisusuosituksia muun muassa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien erimielisyyksiin kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Lautakunnan toimivalta kattaa myös viestintäpalveluita koskevat kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan erimielisyydet. (laki kuluttajariitalautakunnasta, 8/2007, 2-3 §) Lautakunnan ratkaisut ovat suosituksia eivätkä siis täytäntöönpanokelpoisia. Lautakunnan seurannan perusteella elinkeinonharjoittajat noudattavat suosituksia varsin laajasti (vuonna 2017 noin 70 prosenttia hyvityssuosituksista).<sup>65</sup>

Lautakunta pyrkii menettelyssään edistämään erimielisyyksien sovinnollista ja mahdollisimman yksinkertaista ratkaisemista. Jos asiassa ei päästä sovintoon, lautakunta antaa ratkaisusuosituksen täysistunnossa, viisijäsenisessä jaostossa tai yksinkertaistetussa menettelyssä. Periaatteellisesti tärkeät ja lautakunnan ratkaisukäytännön yhdenmukaistamiseksi tarpeelliset ratkaisut annetaan täysistunnossa. Viestintäpalveluita koskevat jaostoratkaisut antaa tällä hetkellä lautakunnan X jaosto. Lautakunnan ratkaisusuosituksen voi antaa yksi lautakunnan virkamies muun muassa silloin, kun lautakunnan ratkaisukäytäntö asiassa on vakiintunut tai asia muutoin yksinkertainen (laki kuluttajariitalautakunnasta 12, 15 ja 16 §).

Lautakuntamenettely on kuluttajalle maksutonta, ja asianosaiset vastaavat pääsääntöisesti itse omista kuluistaan (laki kuluttajariitalautakunnasta 19 §). Lautakuntamenettely perustuu pitkälti asianosaisten toimittamaan kirjalliseen aineistoon. Lautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos sen ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä (laki kuluttajariitalautakunnasta 14 §). Jos esimerkiksi asianosaisten kertomukset sopimusta solmittaessa käydyistä keskusteluista tai muista tapahtumista poikkeavat vahvasti toisistaan eikä asiaan olisi saatavissa riittävää selvyttä ilman suullista todistelua, lautakunta voi jättää asian käsittelemättä.

### **8.2. Viestintäpalvelut kuluttajariitalautakunnassa**

KRIL:n täysistunto ja X jaosto ovat ratkaisseet useita viestintäpalveluja koskevia tapauksia. Selvityksen yhteydessä on suoritettu hakuja KRIL:n tietokantaan laajan tapausaineiston hankkimiseksi. Hakujen myötä on tunnistettu yhteensä 29 sellaista ratkaisua, joiden perusteella on pystytty muodostamaan näkemys siitä millaisia tapauksia viestintäpalveluihin liittyen KRIL on käsitellyt ja antanut suosituksensa. Kyseiset tapaukset on ratkaistu vuosina 2017-2019 ja ne

<sup>65</sup> Ks. Kuluttajariitalautakunta. Toimintakertomus 2017, s. 2. URL: [https://www.kuluttajariita.fi/material/attachments/kuluttajariitalautakunta/liitteet\\_kuluttajariitalautakunta/gwq7VQXgt/Toimintakertomus\\_2017.pdf](https://www.kuluttajariita.fi/material/attachments/kuluttajariitalautakunta/liitteet_kuluttajariitalautakunta/gwq7VQXgt/Toimintakertomus_2017.pdf).



30.9.2019

ovat tulleet vireille 2015-2018 välisenä aikana. Ratkaisuista 2 on annettu II täysistunnossa ja 27 osalta käsittelystä on vastannut X jaosto.

Tämän selvityksen piiriin kuuluvista kysymyksistä vakiokorvaus ei ole mainittuna yhdessäkään ratkaisusta. Vakiohyvitys sen sijaan on mainittuna ainoastaan yhdessä näistä ratkaisusta, jonka X jaosto on antanut 20.4.2017 diaarinumerolla 3815/39/2015 silloisen viestintämarkkinain aikana. Tuolloin KRIL päätyi toteamaan, ettei vakiohyvitykseen ollut oikeutta, koska palvelu ei viestintämarkkinain 67 f §:n tarkoittamalla tavalla ollut keskeytyneenä. Sen sijaan kuluttajalle suositeltiin 30 % hinnanalennusta.<sup>66</sup>

Hierarkkisesti jaostoa ylemmässä eli II täysistunnossa käsittelyssä ovat olleet 25.4.2018 diaarinumerolla D/659/39/2017 annettu päätös, jossa kyse oli viestintäpalvelun liittymätyypin muutoksesta ja kuukausimaksun korotuksesta. Oikeudellisena ongelmana ratkaistavana oli se, oliko muutoksen peruste lain mukainen ja oliko muutos lain tarkoittamalla tavalla olennainen. Päätöksessään II täysistunto totesi ensinnäkin, ettei silloinen tietoyhteiskuntakaari, nykyinen viestintäpalvelulaki rajoittanut yksipuolista muutosoikeutta silloin, kun se tapahtui muuksi kuin kuluttajan vahingoksi. Edelleen kokoonpano päätyi toteamaan, että tilanne, jossa sopimusmuutoksen myötä kuluttajan maksuvelvollisuuden suuruus kasvaa, tarkoittaa sopimuksen muuttamista kuluttajan vahingoksi. Tästä syystä asiaa tuli arvioida lain 114 §:n näkökulmasta.

Tapauksessa kyse oli siitä, että teleyritys oli 2.8.2016 ilmoittanut muuttavansa kuluttajan matkapuhelinliittymän tyyppiä 14.9.2016 alkaen toiseksi suorittaessaan vanhan liittymätyypin lopettamisen. Perusteeksi on ilmoitettu ”palvelun tuottamisen lopettaminen ja palveluiden uudistaminen”. Tätä vastaava kriteeri on ilmennyt sopimusehdoista. Tässä yhteydessä kuluttajan kuukausimaksu on noussut aiemmasta 0,67 eurosta 2,90 euroon. Toisaalta uuteen liittymätyyppiin on sisällytynyt rajoittamaton datapaketti. Vuositasolla kustannus kuluttajalle on kuitenkin noussut yhteensä 26,76 euroa.

Tarkastellessaan kysymystä olennaisuudesta, lautakunnan täysistunto totesi seuraavaa: ”Matkaviestinverkon palvelujen käyttö on viime vuosina muuttunut siten, että mobiilidatan käyttö on kasvanut ja yleistynyt voimakkaasti samaan aikaan kun perinteisten puhe- ja viestipalveluiden käyttö on vähentynyt. Kiinteään kuukausimaksuun perustuva mahdollisuus rajoittamattomaan datakäyttöön on nyttemmin tavanomaista, vallitsevaa ja useimpien kuluttajien edun mukaista, koska tällöin datakäyttö ei aiheuta kuluttajalle yllättäviä maksuja”. Kun tämän ohella otettiin huomioon se, ettei mainittu kustannusmuutos ollut kuluttajalle merkittävä, eikä kuluttaja ollut myöskään esittänyt perusteluja sille miksi hänen kohdallaan muutos olisi ollut oleellinen, päätyi lautakunta toteamaan, ettei sopimusmuutosta tullut pitää lain tarkoittamalla tavalla olennaisena. Näkemystä ei muutanut sekään, että kuluttaja oli itse pitänyt rajoittamatonta datapakettia hänelle tarpeettomana.

Huolimatta siitä, että lautakunta katsoi tämän muutoksen olleen mahdollinen, oli asiassa kuitenkin vielä toinen osa. Teleyritys oli nimittäin tammikuussa 2017 il-

<sup>66</sup> Myös jaostopäätöksessä 9.5.2018 dnro D/3024/39/2017 KRIL totesi, ettei kuluttajalta saa laskuttaa tarpeettomia kustannuseriä, vaan tällöin sopimusehto muodostuu kuluttajansuojain 3 luvun 1 §:n tarkoittamalla tavalla kohtuuttomaksi.



30.9.2019

moittanut muuttavansa hinnoittelua kyseisen liittymän osalta 1.3.2017 alkaen siten, että kuukausihinta nousisi mainitusta 4,90 euroon. Tältä osin lautakunnan täysistunnon käytössä ei ollut tietoa siitä mitä tietoja teleyritys oli ennakkoon muutoksesta antanut. Sen sijaan vastineessaan kyseinen teleyritys oli vedonnut yleiseen hinta- ja kustannustasoon. Kun tätä perustetta ei kuitenkaan ollut mainittu yleisissä toimitusehdoissa, eikä teleyritys ollut esittänyt sellaisia perusteita, jotka olisivat perustelleet toimitusehdoissa mainitun ”tuotantokustannusten tai tuotantorakenteen muutoksen”, päätyi lautakunta siihen, ettei sopimuksen muuttaminen tältä osin ollut lain mukaista. Niinpä KRIL suositti liittymän kuukausimaksujen hyvittämistä siltä osin kuin ne ylittivät 2,90 euroa kuukaudessa.<sup>67</sup>

Kun ratkaisua tarkastellaan tarkemmin, voidaan huomata, että KRIL rakentaa perustelun nimenomaan viestintäpalvelulain 114 §:n 1 momentin 1 kohdan varaan. Tapauksen molemmissa osissa KRIL:n vaatimus oli se, että sopimusehdoista tuli löytyä selkeä yksilöity kohta, johon teleyrityksen tuli vedota. Ensimmäisen osan (liittymätyypin muutos) osalta tällainen oli olemassa. Sen sijaan jälkimmäisen hintamuutosaikeen osalta teleyritys oli vedonnut perusteeseen, jota sopimusehdoista ei löytynyt. Kun se ei ollut myöskään pystynyt esittämään selvitystä siitä, miksi sillä olisi ollut oikeus vedota toiseen sopimusehdoissa sinänsä mainittuun kohtaan, oli loogista, ettei lautakunta voinut katsoa lain 114.1 §:n 1 kohdan täyttyneen yksilöidyn perusteen osalta. Ensimmäisessä osassa se sen sijaan ei pitänyt muutosta olennaisena, koska kyse oli yleisesti kyseisissä palveluissa tapahtuneesta muutoksesta, josta kuluttajat yleisesti hyötyivät. Jälkimmäisessä osassa tätä olennaisuutta ei ollut tarpeen arvioida, koska asia ratkesi jo puuttuvaan yksilöityyn perusteeseen.

Matkapuhelinliittymän kuukausimaksun korotus oli esillä myös X jaoston päätöksessä 19.6.2018 diaarinumerolla D/5202/39/2016, jossa kyse oli teleyrityksen syyskuussa 2016 tekemästä ilmoituksesta nostaa liittymän kuukausimaksua 2,66 eurosta 4,66 euroon 1.11.2016 alkaen. Perusteena oli ollut yleinen kustannustason nousu ja liittymien kohonneet ylläpitokustannukset. Kuten II täysistunnon antamassa ratkaisussa, myös tässä jaosto päätyi toteamaan, ettei yleistä hintatason nousua ollut perusteena mainittu sopimusehdoissa. Ylläpitokustannusten osalta lautakunta päätyi tulkitsemaan, että kyse oli sinänsä sopimusehdoissa mainituista tuotantokustannusten noususta. Kun kuitenkin tässäkin tapauksessa teleyritys ei ollut pystynyt osoittamaan sillä olleen pätevää perustetta vedota kyseiseen sopimusehtoon, päätyi jaosto toteamaan, ettei teleyrityksellä ollut oikeutta muuttaa hinnoittelua. Lautakunnan mukaan teleyrityksen olisi tullut esittää yksilöity yhtiö- tai muita liiketoimintajärjestelyjä tai muita vastaavia syitä ilmentävä peruste hinnankorotukselle. Hinnoittelun uudistamista tai yhdenmukaistamista uusille asiakkaille myytävien palvelujen hinnoittelun kanssa, ei tällaisena voitu pitää. Suositus oli, että kuluttajalle hyvitetään kuukausimaksut 2,66 euroa ylittävältä osalta.

Uudelleen II täysistunto joutui ottamaan kantaa liittymien kuukausimaksujen muuttamiseen ja niiden perusteisiin antamallaan päätöksellä 29.1.2019 diaarinumerolla D/661/39/2018, jossa kyse oli tilanteesta, jossa teleyritys oli tammikuussa 2018 ilmoittanut muuttavansa liittymätyypin nostamalla uuden liittymän kuukausimaksun 1.3.2018 alkaen 5,92 eurosta 7,90 euroon

<sup>67</sup> KRIL:n X jaosto ratkaisi käytännössä samanlaisen tapauksen lautakunnan puheenjohtajan johdolla 20.7.2018 dnro D/921/39/2017. Ratkaisun perustelut ja lopputulos oli sama kuin täysistuntopäätöksessä.



30.9.2019

sekä 1.3.2019 alkaen 9,90 euroon. KRIL:n käsittelyyn asian vienyt kuluttaja katsoi, että kyse oli ainoastaan liittymän nimen muutoksesta sekä siitä, että kotimaan normaalihintaisten puheluiden hinta laski 7 sentistä 6,9 senttiin. Teleyrityksen mukaan toinen muutos kuitenkin oli, että liittymätyypin muutoksen yhteydessä aiemmasta 3000 minuutin kuukausirajoitteesta siirryttiin malliin, jossa liittymällä sai rajattomasti puhua kyseisen teleyrityksen tarjoamiin liittymiin.

Arvioidessaan asiaa täysistunto toisti aiemmat selvityksensä viestintäpalvelulain sisällöstä sopimuksen muuttamisen, sopimusehdoissa yksilöidyn perusteen ja olennaisuuden osalta. Päätöksen perustelujen mukaan KRIL:lla ei ollut käytösään alkuperäistä tiedotetta, jolla muutoksista oli ilmoitettu, mutta vastineessa teleyritys vetosi sopimusehtojen mainintaan, jonka mukaan perusteena oli: ”sopimus-, hinnoittelu- tai asiakaspalvelujärjestelyjen uudistaminen ja yhdenmukais-taminen sekä merkityksellisten tuotantokustannusten tai -rakenteen muuttumi-nen”.

Lautakunta piti muotoilua liian laveana ja tulkitsti, että sellaisenaan se olisi voinut johtaa tilanteeseen, jossa käytännössä mikä tahansa teleyrityksen tekemä muutos soveltuisi kyseiseen muotoiluun. Tämä taas jättäisi teleyritykselle laajan ja tarkemmin määrittelemättömän muutosoikeuden, joka taas voisi johtaa kohtuut-tomuuteen. Näin ollen teleyritys voisi käytännössä omalla tuotekehittelyllään määrittää uusiksi aiemmat sopimukset – käytännössä uusmyynnissä olevien tuotteiden mukaisiksi. Tätä ei KRIL:n mukaan voinut pitää tietoyhteiskuntakaan- ren, nykyisen viestintäpalvelulain 114.1 §:n 1 kohdan mukaisena. Edelleen lau- takunta totesi, ettei yleinen hinta- ja kustannustaso ollut sopimusehdoissa mai- nittu peruste ja taas toisaalta tuotantokustannuksien muutoksista ei esitetty sel- vitystä.

Kyseisessä tapauksessa toistui aiemman käytännön mukainen tilanne, jossa teleyritys oli vedonnut muutoksiin perusteilla, joita sen sopimusehdoissa ei ollut. Sopimusehtoihin kirjattua muotoilua sen sijaan tuli pitää liian laveana ja kohtuuttomaan tilanteeseen johtavana. Myös- kään tässä tapauksessa tuotantokustannuksia ja niiden muutoksia ei ollut avattu, jonka vuoksi muutos ei ollut tälläkään perusteella lain edellyttämä. Asiassa merkitystä ei ollut silläkään, että kuluttaja ei ollut käyttänyt irtisanomisoikeuttaan, vaan suositukseksi muodostui kuukausimak- sujen hyvittäminen 5,92 euroa ylittävältä osalta.

Sopimusten muuttamiseen liittyi myös jaostopäätös 30.8.2017 diaarinumerolla 4426/39/2016 koski etämyyntiä ja sopimatonta menettelyä asiakassuhteessa. Tässä tapauksessa iäkkäälle kuluttajalle oli myyty kalliimpia palveluja puheli- mitse, vaikka hän oli epäröinyt asiassa. Niinpä KRIL suositteli, että kuluttajalta ei vaadittaisi kahden viikon ajalta liittymämaksuja aiempaa sopimusta korkeampia maksuja, koska teleyritys ei ottanut kantaa siihen, kuinka kauan kuluttajalla olisi ollut mahdollisuus käyttää aiempaa liittymäänsä. Lisäksi kuluttajalle suositeltiin maksettavaksi 250 euron kertaluontoinen vahingonkorvaus.

Toinen jossain määrin laajempi kysymys KRIL:ssa on liittynyt myös palvelujen sisällön muut- tamiseen tai oikeastaan tietyn palvelun erottamiseen aiemmasta kokonaisuudesta. Vuonna 2018 jaosto antoi yhteensä neljä ratkaisua koskien kaapeli-tv-palvelun tuotteistamista ja muut- tamista maksulliseksi. Näissä tapauksissa kyse oli siitä, että alun perin kaapeli-tv:stä ei ollut peritty erillistä maksua, kun asiakas oli hankkinut itselleen laajakaistaliittymän. Jossain määrin tapauksissa on ollut vaihtelevuutta sen osalta mitä sopimuksen tekohetkellä palvelun tulevasta





30.9.2019

kehityksestä on ollut sovittuna, mutta käytännössä kaikissa tapauksissa teleyritys on jossain vaiheessa muuttanut kaapeli-tv-palvelun maksulliseksi. Tämä on aiheuttanut riitatilanteita kuluttajien ja teleyritysten välillä.

Johtavana tapauksena voidaan pitää X jaoston 28.2.2018 diaarinumerolla D/1660/39/2017 tekemää päätöstä. Tässä tapauksessa kuluttaja oli 2014 hankkinut laajakaistaliittymän, joka mahdollisti myös saman teleyrityksen kaapeli-tv-palvelun katsomisen maksutta. Lokakuussa 2016 teleyritys kuitenkin tuotteisti palvelun ja ilmoitti kuluttajille palvelun olevan jatkossa saatavilla 5,60 euron kuukausihinnalla. Samassa yhteydessä ilmoitettiin, että asiakkaina olleiden kuluttajien oli tehtävä erillinen sopimus palvelusta 31.3.2017 mennessä tai palvelu päättyy 1.4.2017 alkaen. Riidan keskeinen oikeusongelma oli se, oliko teleyrityksellä ollut oikeus muuttaa sopimusta mainitulla tavalla.

KRIL:an valittaneen kuluttajan alkuperäisessä tilausvahvistuksessa oli kerrottu tilatun palvelun sisältävän kuitupäätteen, joka mahdollistaa laajakaistan ja TV-palveluiden toimittamisen. Tilausvahvistuksessa on tarkemmin kerrottu tuotteen sisältävän ”lähtevän antenniportin, jonka kautta TV-palvelut voidaan jakaa talon sisäverkkoon”. Itse kaapeli-tv-palvelusta tilausvahvistuksessa sen sijaan ei ollut mainintaa. Kuluttaja oli kuitenkin voinut lähes kolmen vuoden ajan katsoa kaapeli-tv-palvelua maksutta, jolloin se on ikään kuin kuulunut varsinaisesti tilattuun palveluun.

Arvioidessaan tilannetta KRIL otti lähtökohdaksi tietoyhteiskuntakaaren (viestintäpalvelulaki) 114 §:n toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen yksipuolista muuttamista koskevat säännökset. Lautakunta (jaosto) katsoi, että ”koska -- Kaapeli-tv palvelu on ollut käytännössä osa -- sopimusta”, tuli asiaa arvioida nimenomaan sopimuksen muuttamista koskevana asiana. Näin ollen koska kyse on ollut olennaisesta muutoksesta, on muutoksen tekeminen edellyttänyt uuden sopimuksen tekemistä kaapeli-tv-palvelusta, josta kuluttaja oli uuden sopimuksen 1.3.2017 alkaen tehnyt. Jaoston näkemyksen mukaan teleyrityksellä on ollut oikeus tehdä uusi sopimus kuluttajan kanssa. Tässä yhteydessä kuluttaja olisi myös voinut harkita tekeekö hän sopimuksen kyseisestä kaapeli-tv-palvelusta vai järjestääkö hän palvelun näkymisen jollain toisella tavalla. Niinpä KRIL ei suosittanut asiassa hyvitystä.

Ratkaisua voidaan myös kritisoida. Käytännössä teleyritys on esittänyt uhkavaatimuksen siitä, että aiemmin KRIL:n mukaankin ilmiselvästi palveluun kuulunut osa erotettaisiin maksulliseksi, eikä tältä osin palvelu enää näkyisi, elleivät kuluttajat tekisi ko. palvelun osasta uutta sopimusta. Koska palvelu kuului *de facto* jo aiempaan sopimukseen, vaikka sitä ei erikseen ollut mainittu tilausvahvistuksessa, olisi lain 114 §:n kannalta perustellumpi tapa ollut se, että teleyritys olisi irtisanonut koko aiemman sopimuksen, jolloin kuluttaja olisi voinut harkita sitä mitä tekee koko palvelukokonaisuuden kanssa. Selvää nimittäin on, että asiassa kuluttajan maksuvelvollisuus aiempaan sopimuskokonaisuuteen kuuluvasta palvelusta nousi, joka siis olisi tarkoittanut olennaista muutosta. Nyt kuluttaja joutui tilanteeseen, jossa hän oli tosiasiallisesti velvollinen tekemään uuden sopimuksen, vaikka hänellä olisi pitänyt olla oikeus luottaa siihen, ettei aiemman palvelukokonaisuuden muuttaminen olisi ollut hyväksyttävää lain 114 §:n perusteella.

Toisaalta asiassa on selvästi vaikuttanut se, että kuluttaja oli tehnyt uuden sopimuksen teleyrityksen kanssa. Jos hän ei olisi näin toiminut, olisi teleyritys ollut velvollinen joko jättämään palvelun ennalleen tai irtisanomaan aiemman sopimuksen. Tässä suhteessa kuluttajan oma toimi tehdä uusi sopimus vapautti



30.9.2019

ikään kuin teleyrityksen vastuusta pitää aiempi sopimus voimassa. Siinä mielessä kuluttajansuojan ei voitu tosiasiallisesti katsoa toimineen, koska tällaisen ”uhkavaatimuksen” antaminen oli ollut mahdollista. Toisaalta kuitenkin KRIL:n kantaa puoltaa se, että kyseessä on saattanut olla ”perusteeton etu”, josta kuluttaja oli saanut nauttia. Teleyrityksen, jota asia koski, haastattelun yhteydessä kävi myös ilmi, että heillä ei ollut ollut alkuun edes teknistä mahdollisuutta laskuttaa kyseisestä palvelusta, jonka johdosta sen tarjoaminen oli ollut ikään kuin maksuton lisäetu asiakkaille.<sup>68</sup> Näillä tiedoin KRIL:n kantaa ei siten voi pitää myöskään virheellisenä.

Kyseisen päätöksen jälkeen X jaosto antoi siis myös kolme muuta ratkaisua (4.6.2018 dnro D/1273/39/2017, 27.9.2018 dnro D/1908/39/017 ja 21.11.2018 dnro D/1581/39/2017<sup>69</sup>), jotka se ratkaisi käytännössä samalla tavalla. Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että toisessa näistä kolmesta tilausvahvistuksessa oli erikseen mainittu, että liittymän avauksen yhteydessä avataan toistaiseksi myös kaapeli-tv-palvelu sekä se, että asiakkaat tullaan kontaktoimaan myöhemmin erikseen virallisten sopimusten laajakaista- ja kaapeli-tv-palvelujen tekemiseksi. KRIL:n mukaan kuluttaja ei ole voinut perustellusti olettaa, että kaapeli-tv-palvelu pysyisi pysyvästi maksuttomana.

Kaapeli-tv:n sisältyminen laajakaistapalveluun oli käsillä myös jaoston antamassa ratkaisussa 5.10.2018 diaarinumerolla D/2502/39/2017, jossa kysymys oli siitä, että oliko kuluttajan ja teleyrityksen välille syntynyt määräaikainen sopimus televisiopalvelusta ja laajakaistayhteyden lisänopeudesta. Kyse oli taloyhtiölaajakaistapalvelusta. Toimivaltansa ja oikeussuhteiden selvittämiseksi ratkaisunsa aluksi KRIL totesi, ettei teleyrityksen ja taloyhtiön välinen palvelu kuulunut sen toimivaltaan. Sen sijaan lisäpalvelujen osalta palvelua koskeva oikeussuhde oli nimenomaan teleyrityksen ja kuluttajan välinen. Kun asian käsittelyn yhteydessä jossain määrin epäselväksi jäi oliko televisiopalveluista syntynyt sopimusta, kun tilausvahvistusta ei yksistään sellaisenaan voitu pitää, päättyi KRIL toteamaan, ettei televisiopalvelusta sopimusta, varsinkaan määräaikaista sopimusta ollut syntynyt. Kun kuluttaja itsekin myönsi hankkineensa lisäpalveluna nopeutta, tuli kuluttajalle hyvittää käytännössä lisänopeutta koskevan ja laajemman tuotteen välinen erotus.

KRIL on kuitenkin käsitellyt laajakaista- ja tv-palvelusopimusten päättymistä myös hieman toisesta näkökulmasta. Jaostopäätöksessä 15.11.2017 diaarinumerolla 1575/39/2017 kyse oli siitä, ettei teleyritys ollut irtisanonut kuluttajan palveluja, vaikka tämä oli teleyrityksen verkkopalvelussa näin 4.3.2016 halunnut tehdä siten, että sopimus päättyi 18.3.2016. Kuluttajan mukaan teleyritys oli kuitenkin tehnyt välittömästi uuden sopimuksen tämän kanssa, ilman tämän suostumusta. Lautakunnalle annetun selvityksen mukaan teleyritys oli pyrkinyt irtisanomisesta tiedon saatuaan olemaan yhteydessä kuluttajaan tarjotakseen tälle paremmin sopivia palveluja. Kun tätä ei ollut saatu kiinni, oli kuluttajalle lähetetty sähköposti 7.3.2016 ja tiedustellut haluaako hän säilyttää palvelut. Teleyritys jäi tällöin odottamaan vastausta. Heinäkuussa kuluttaja ilmoitti irtisanoneensa palvelut jo helmi-maaliskuun vaihteessa ja vaatinut sen jälkeen tekemistään maksuista palautuksen. Tällöin teleyritys ajasti irtisanomisen 12.7.2016 ja avoinna olevat kolme laskua hyvitetiin. Myöhemmin teleyritys oli pyrkinyt saamaan asiakkaan tilinumeron voidakseen suorittaa hyvityksen. KRIL:n mukaan sopimus olisi pitänyt yleisen sopimusoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen vuoksi katkaista jo alkuperäisestä ilmoituksesta.

<sup>68</sup> Asia on mainittu myös KRIL:n ratkaisussa 4.6.2018 dnro 1273/39/2017, s. 2.

<sup>69</sup> Tämä päätös annettiin yksinkertaisessa menettelyssä lautakunnan puheenjohtajan tekemänä.



30.9.2019

Niinpä suositukseksi oli, että kuluttajalle palautettaisiin aiheetta maksetut kuukausimaksut, perintäkulut ja teleyrityksen toimenpidemaksuista koostuvan summan. Sen sijaan kuluttajan vaatimukseen 10 000 euron vahingonkorvauksesta KRIL ei yhtynyt.

Lojaliteettivelvollisuuden perustuva palvelujen katkaisuvollisuus oli kyseessä myös jaoston 15.11.2017 diaarinumerolla 5037/39/2016 annettussa päätöksessä, jonka mukaan asiakkaan tavoittamattomuus tämän – teleyrityksen näkemyksen mukaan – epäselvästä itsepalvelujärjestelmässä tehdystä irtisanomisilmoituksesta, ei olisi saanut johtaa sopimussuhteen jatkumiseen. KRIL:n mukaan teleyritys oli velvollinen palauttamaan kahden viikon irtisanomisajan jälkeiseltä ajalta palvelusta perityt maksut sekä perintäkulut.<sup>70</sup>

Vahingonkorvauksia sen sijaan KRIL suositti tapauksessa 26.1.2018 diaarinumerolla D/5996/39/2016, jossa lisäpalvelujen tuottajan palvelusta ei ollut pystynyt katsomaan jääkiekko-ottelua. Virheestä palveluntarjoajalle tuli maksettavaa vaatimuksen mukaisesti 0,01 euroa viivästyskorkeineen.

Virhevastuu oli kyseessä myös X jaoston ratkaisussa 22.11.2018 diaarinumerolla D/2775/39/2017, jossa kyse oli siitä, oliko teleyritys velvollinen hyvittämään virheitä, jotka johtuivat siitä, ettei asiakaspalvelu ollut korostetun tarkasti selventänyt muuttuvia sopimusehtoja sopimusta uusittaessa. Tämän vuoksi KRIL:n mukaan virhevastuu oli olemassa, joskin johtuen siitä, että kuluttaja oli myös saanut kuukausittain eriteltyt laskut ilmoittamallaan tavalla, oli suositus hyvitykseksi kahden kuukauden palvelujen hintaa vastaava 39,80 euroa vaaditun 1 330 euron sijaan.

Ratkaisusta on syytä tunnistaa teleyrityksille korostunut vastuu selvittää muutostilanteissa mitä muutoksia tapahtuu.<sup>71</sup> Kuluttaja voi lähtökohtaisesti olettaa, ettei muutoksia tapahdu, mikäli niitä ei kerrota tapahtuvan. Toisaalta vastuuta on kuluttajallakin, jonka pitäisi myös tutustua saamiinsa laskuihin ja reagoida niihin. On myöskin niin, ettei virheestä voi vaatia korvausta, jos ei pysty osoittamaan virheen johtuvan teleyrityksen toiminnasta. Näin oli jaoston päätöksessä 5.10.2018 diaarinumerolla D/3519/39/2016, jossa nimenomaan tästä syystä ei hyvitystä suositeltu, koska kuluttajalle ei syntynytäkään purkuoikeutta. Tällöin teleyritys oli oikeutettu saamaan kuukausimaksut määräaikaisen sopimuksen loppuun.<sup>72</sup>

Teleyrityksen vastuulla ei myöskään ollut se, jos liittymän nopeuden jääminen ilmoitetun vaihteluvälin alle johtui kuluttajan vastuulla olevasta laitteesta. Tämä kysymys oli esillä jaostopäätöksessä 4.6.2018 diaarinumerolla D/2856/39/2017, jossa lopulta hyvitykseen ei ollut aihetta myöskään sen perusteella, että teleyritys oli sulkenut kuluttajan matkapuhelinliittymät maksamattomien laskujen perusteella. Asiassa kuluttaja vetosi sopineensa, ettei liittymiä suljettaisi ja hän tekisi erillisen reklamaation asiasta sähköpostitse. Kun tällaista ei koskaan kuulunut ja

<sup>70</sup> Epäselvyyttä siitä oliko kuluttaja irtisanonut palvelunsa ja pyytänyt palauttamaan aikaisemmat palvelunsa voimaan oli myös päätöksessä 18.12.2017 dnro 748/39/2017, jossa KRIL totesi, ettei sillä ollut syytä epäillä teleyrityksen asiakaspalvelukirjauksia – erityisesti, kun niissä luki, että henkilöturvattomuus oli tarkistettu – joiden mukaan kuluttaja olisi chat-palvelun kautta pyytänyt toimenpiteitä. Kun näin oli, katsoi lautakunta, ettei kuluttajalle tullut maksaa hyvitystä lähes vuoden ajalta palveluista, jotka kuuluivat sopimukseen, jonka käyttäjäksi hän kirjauksien mukaan oli halunnut palata.

<sup>71</sup> Jaostopäätöksessä 7.2.2019 dnro 1570/39/2018 KRIL totesi, ettei paperilaskusta saatu laskuttaa, ellei tästä muutoksesta ollut nimenomaisesti sovittu.

<sup>72</sup> Jaostopäätöksessä 11.10.2017 dnro 853/39/2016 KRIL myös päätti, ettei kuluttajalle ollut syytä palauttaa laajakaistapalveluun liittymismaksua, kun sopimusehdot eivät täytyneet.



30.9.2019

puhelimessa esitetty reklamaatio koski vain lisäpalvelua, katsoi KRIL teleyrityksellä olleen oikeus viestintäpalvelun sulkemiseen tietoyhteiskuntakaaren 115 §:n perusteella.

Perintätoimia koski myös jaoston yksinkertaistetussa menettelyssä lautakunnan puheenjohtajan päätöksellä 12.9.2018 diaarinumerolla D/83/39/2017 antama ratkaisu, jossa KRIL suositti asian käsittelyssä vaienneelle perintätoimistolle ja tämän päämiesyritykselle luopumista lisämaksullisten palvelujen perinnästä. KRIL:n näkemyksen mukaan kuluttajan väite siitä, ettei hän ole soittanut laskutettuja puheluita tai lähettänyt laskutettuja tekstiviestejä ei ollut selvästi perusteettomia.

Matkapuhelinliittymän laskutusta koskivat myös jaoston päätös 9.5.2018 diaarinumerolla 4140/39/2017, jossa kyse oli tiedonsiirtomaksuista ulkomailla. Kuluttajalla oli käytössään liittymä, jonka kuukausimaksuun sisältyi tiedonsiirtoa EU- ja ETA-maiden sisällä. Kuluttajan ollessa Keski-Euroopassa raja-alueella, oli nähtävästi hänen puhelimensa yhdistänyt EU-alueen ulkopuolelle. Mennessään EU-alueen ulkopuolelle kuluttaja oli itse kytkenyt tiedonsiirron pois päältä. KRIL:n mukaan kuluttajalle oli voinut jäädä epäselväksi mikä laskutus missäkin vaiheessa oli voimassa, koska teleyritys oli lähettänyt hänelle useita tiedonsiirtoon liittyviä tekstiviestejä. Niinpä ratkaisuna oli suosittaa aiheutuneiden tiedonsiirtomaksujen hyvittämistä esitetyn vaatimuksen mukaisesti.

Myös jaostopäätöksessä 4.6.2018 diaarinumerolla 4620/39/2017 oli kyse verkkovierailusta aiheutuneista maksuista raja-alueella. Kun kuluttajalle ei ollut tullut selkeitä ohjeita siitä, että puhelin olisi siirtynyt EU/ETA-alueen ulkopuoliseen verkkoon, oli tämä voinut olla perustellusti käsityksessä, että näin ei olisi tapahtunut. Näin ollen teleyrityksen tuli hyvittää kuluttajan vaatimat verkkovierailumaksut.<sup>73</sup> Näin ei sen sijaan ollut jaostopäätöksessä 20.4.2017 diaarinumerolla 4567/39/2015, jossa Etelä-Euroopassa varastetulla puhelimella oli aiheutettu yli 6 000 euron lasku, jota teleyritys oli jo kohtuullistanut yli 5 000 eurolla, jolloin maksettavaksi oli edelleen jäänyt noin 1 050 euroa. Kuluttajan mukaan hänen vastuunsa tuli rajautua datan osalta 500 euron liittymäkohtaiseen maksukattoon. Koska liittymän käyttäjä oli ollut huolimaton, eikä ollut välittömästi ilmoittanut asiasta teleyritykselle, ei vaadittuihin lisähyvityksiin enää ollut aihetta.

Maksuerimielisyyksiä tai oikeammin lopulta riidatonta ja omatoimisesti teleyrityksen hyvittämää laskua koski jaoston yksinkertaisessa menettelyssä lautakunnan puheenjohtajan 29.1.2018 diaarinumerolla D/2937/39/2016 antama päätös. Siinä KRIL suositteli kuluttajalle hyvitetävän käyttämättömästä liittymästä veloitettu, ns. seisonta-aikainen lasku (21,98 euroa), joka ei perustunut sopimukseen, johon kuluttaja olisi antanut suostumuksensa. Sen sijaan yksilöimättömään ja perustelemattomaan 900 euron vahingonkorvaukseen lautakunta ei voinut ottaa kantaa.

Hyvitykseen oikeuttavaa virhevastuuta ei myöskään ollut tapauksessa 18.12.2017 diaarinumerolla D/542/39/2017, jossa kuluttajan taholta toteen jäi näyttämättä mistä tiedonsiirtonopeuden hitaus oli johtunut, kun kuluttaja ei ollut suostunut ottamaan käyttöön teleyrityksen suositelemia lisääntennejä. Näin ollen kuluttajalla ei myöskään siten ollut ollut oikeutta purkaa määräaikaista sopimusta, vaan kuluttajan tuli maksaa päätelaitteen maksut koko sopimusajalta.

---

<sup>73</sup> Myös jaostopäätöksessä 30.10.2017 dnro D/1258/39/2016 korostui kuluttajan vilpittömän mielen suoja. KRIL:n mukaan oli täysin mahdollista, että kuluttaja oli luullut siirtyneensä uuden teleyrityksen palvelujen käyttäjäksi, vaikka numeronsiirto oli estynyt määräaikaaisesta sopimuksesta johtuen. Teleyrityksen omatoimista hyvitystä laajempaa hyvitystarvetta ei kuitenkaan tuolloin suositeltu.

## 9. Vaikutusten arviointi

### 9.1. Yleistä vaikutusten arvioinnista ja muutamia yleisiä havaintoja vaikutuksista

Valtioneuvosto on vuonna 2007 antanut ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista.<sup>74</sup> Ohjeiden mukaan "[v]aikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten". Tämä mahdollistaa päätöksentekijöille riittävän luotettavan tiedon niistä vaihtoehdoista ja vaihtoehtojen seurauksista, joita uudella tai muuttuvalla sääntelyllä voi olla. Arviointi tulee kohdistaa hankkeen olennaisiin vaikutuksiin.<sup>75</sup> Keskeisiä arvioitavia kokonaisuuksia ovat taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset.<sup>76</sup> Oleellista on pystyä hahmottamaan niin hankkeen tavoiteltuja vaikutuksia kuin hyötyjä sekä toisaalta kustannuksia ja kielteisiä vaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaisnäkemys eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.<sup>77</sup>

Valtioneuvoston yleisempien ohjeiden lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2016 julkaissut "Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta" -nimisen oppaan.<sup>78</sup> Edelleen *Jaakko Kiander* on julkaissut "Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi" -nimisen selvityksen<sup>79</sup> ja työ- ja elinkeinoministeriö "Pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa".<sup>80</sup> Edelleen ympäristöministeriö on tuoreesti julkaissut "Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi" -oppaan.<sup>81</sup> Oikeusministeriö sen sijaan on julkaissut kaksi opasta koskien kielellisten vaikutusten arviointia.<sup>82</sup> Lisäksi valtionhallinnossa on tuotettu joiain muita arviointiin liittyviä ohjeita ja verkkosivustoja.

<sup>74</sup> Oikeusministeriö julkaisuja 2007:6, ks. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y) /luettu 14.8.2019.

<sup>75</sup> Mts., s. 7.

<sup>76</sup> Mts., s. 8.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2, ks. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02\\_2016\\_Saadosaikutusten\\_arviointi\\_ihmisiin\\_fi\\_netki\\_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02_2016_Saadosaikutusten_arviointi_ihmisiin_fi_netki_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y) /luettu 18.8.2019.

<sup>79</sup> Kiander, Jaakko: Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hankkeessa 20.6.2006, ks. [https://tem.fi/documents/1410877/2608155/Yritysvaikutusarvioinnin\\_menetelm%C3%A4t.pdf/e2f35ae5-3890-4b4d-a926-2b13c91f7c99/Yritysvaikutusarvioinnin\\_menetelm%C3%A4t.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2608155/Yritysvaikutusarvioinnin_menetelm%C3%A4t.pdf/e2f35ae5-3890-4b4d-a926-2b13c91f7c99/Yritysvaikutusarvioinnin_menetelm%C3%A4t.pdf) /luettu 18.8.2019.

<sup>80</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 21/2011, ks. [https://tem.fi/documents/1410877/2608155/Pienyritys- ja\\_taakkavaikutukset.pdf/fd445994-48be-48cd-90c9-1c92207ec775/Pienyritys- ja\\_taakkavaikutukset.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2608155/Pienyritys- ja_taakkavaikutukset.pdf/fd445994-48be-48cd-90c9-1c92207ec775/Pienyritys- ja_taakkavaikutukset.pdf) /luettu 18.8.2019.

<sup>81</sup> Ympäristöministeriö: Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi 2019, ks. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B6723FE86-A1D0-4AA2-93CD-CE007F5181ED%7D/144902> /luettu 19.9.2019.

<sup>82</sup> Oikeusministeriö: Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin. Selvityksiä ja ohjeita 46/2016, ks. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75595/OMSO\\_46\\_2016\\_Ohje\\_kielelliset\\_vaikutukset\\_22s.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75595/OMSO_46_2016_Ohje_kielelliset_vaikutukset_22s.pdf?sequence=1&isAllowed=y) /luettu 18.9.2019 ja Oikeusministeriö: Kielellisten vaikutusten ennakoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa, ks. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76409/kielellisten\\_vaikutusten\\_ennakoarviointi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76409/kielellisten_vaikutusten_ennakoarviointi.pdf?sequence=1&isAllowed=y) /luettu 18.9.2019.



Käsillä olevan selvityksen osalta voidaan tunnistaa, että vaikutukset kohdistuvat pääsääntöisesti joko teleyrityksiin tai kuluttajiin. Sääntelyllä on tosin vaikutusta myös viestintäpalvelujen käyttäjiin sekä tilaajiin, mutta pääsääntöisesti arvioitavat kysymykset ovat sellaisia, että niiden ensisijainen kohde on nimenomaan mainitut. Toisaalta sääntelyllä voi olla vaikutusta myös viranomaisten toimintaan sekä laajentuessaan pienten yritysten toimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön sukupuolinäkökulman huomioimista lainsäädännön valmistelussa koskevalla verkkosivulla esitetään kaksi kysymystä, jotka ratkaisevat tarpeen tarkemmalle sukupuolivaikutusten arvioinnille:

- Onko säädösehdotuksella vaikutusta ihmisten elämään ja arkeen?
- Onko sääntelyalalla naisten ja miesten välillä merkittäviä eroja?

Näistä ensimmäiseen on vastattava myönteisesti, mutta toisen osalta selvityksen aikana ei ole tullut esiin mitään sellaista, mikä viittaisi käsiteltävänä olevissa kysymyksissä olevan eroa sukupuolten välillä. Tilastokeskuksen mukaan ulosottovelallisista merkittävästi suurempi osa on miehiä kuin naisia,<sup>83</sup> mutta tästäkään ei suoraan voida laajemman tutkimuksen puuttuessa tehdä johtopäätöstä, että nyt käsillä olevassa hankkeessa olisi erityisiä sukupuolivaikutuksia. Näin ollen selvityksen tekemisen yhteydessä on tulkittu, ettei erityistä tarvetta sukupuolivaikutusten arviointiin nyt käsillä olevassa kysymyksessä ole, sillä lainsäädäntö on lähtökohtaisesti neutraali sukupuolen suhteen. Tätä voidaan tarkemmin kuitenkin selvittää mahdollisten lausuntopyyntöjen yhteydessä.

Kielellisten vaikutusten osalta ohjeessa kielellisten vaikutusten arvioinnista todetaan tarkastelukohteiksi seuraavat:

- Vaikutukset yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiseen
- Hallinnollisia alueita koskevan sääntelyn muutokset
- Vaikutukset viranomaisten toimintaan
- Vaikutukset henkilöstöön.<sup>84</sup>

Tarkasteltaessa ohjeeseen sisältyviä kysymyksiä<sup>85</sup> voitaneen todeta, että lähtökohtaisesti tarkastelun kohteena oleva kysymys on kielineutraali. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioda, että sekä teleyritysten että viranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti suomenkielistä, joskin viranomaisilla on yleinen ruotsinkielinen palveluvelvoite (kielilaki, 423/2003, 10-11 §:t). Lisäksi teleyritykset tarvittaessa palvelevat laajamittaisesti ainakin englanniksi. Kun kyse on tilanteesta, jossa todennäköisesti se sääntely, joka nykyisin sisältyy viestintäpalvelulakiin, joka myös ruotsinkielisen kieliversioon osalta on oikeudellisesti sitova, siirtyisi teleyritysten sopimusehtoihin, voi asialla olla merkitystä kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kun edelleen huomioidaan se, että tietoyhteiskuntakaari on aikanaan käännetty englanniksi, ei tulevaisuudessa välttämättä vastaavat ”normiformulaatiot” ole tarjolla yhtä laajasti kuin nykyisin. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia yksilöiden kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kun edelleen uudessa tilanteessa saattaisi kuluttajaneuvonnalla ja KRIL-käytännöllä sekä oikeuskirjallisuudella olla aiempaa suurempi merkitys voimassa olevan oikeuden selvittämisessä, on syytä huomioda, että ainakin viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus palvella ja tuottaa tietoa myös eri kielillä, suomen lisäksi vähintäänkin ruotsiksi ja englanniksi (lingua franca).

<sup>83</sup> Ks. <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/sq/bd17a9f2-f36a-4368-a111-e2579f0a639b> /luotu 19.9.2019.

<sup>84</sup> Oikeusministeriö 46:2016, s. 8.

<sup>85</sup> Mts., s. 9-10.

Selvityksen yhteydessä ei myöskään ole pystytty todentamaan – pääosin puuttuvasta tilastoinnista – sitä miten sääntely tai sen poistaminen vaikuttaisi eri sosiaaliryhmiin. Yleisen elämänkokemuksen perustella voisi ajatella, että paremmissa tuloluokissa esimerkiksi mahdollisilla korvauksilla ei ole niin suurta merkitystä kuin pienituloisten ja esimerkiksi pienituloisten lapsiperheiden joukossa. Lapsivaikutuksia voi tulla esimerkiksi silloin, jos viestintäpalvelun tilaaja jättää laskun maksamatta ja käyttäjänä olevan lapsen mahdollisuus käyttää viestintäpalveluja näin ollen loppuu. Sama koskee tilannetta, jossa tilaaja tuomitaan tietoliikenteen häirintärikoksesta ja sen seurauksena lapsenkin käyttämä liittymä suljetaan. Koska viestintäpalvelusopimuksia ei tehdä alaikäisten kanssa, ovat lapsivaikutukset aina kuitenkin jossain määrin välillisiä. On kuitenkin toki mahdollista, että rikosoikeudellisen vastuun piirissä olevat alaikäiset voivat syyllistyä petoksiin tai esimerkiksi juuri tietoliikenteen häirintärikoksiin, jolloin sääntelyllä on vaikutusta myös suoraan heihin.

Muista sosiaalisista ryhmistä on syytä nostaa esiin ikääntyneet, joille aiemmin on aiheutunut ongelmia muun muassa aggressiivisesta viestintäpalvelujen puhelinmyynnistä. Ikääntyneet ovat myös todennäköisesti eniten niitä, jotka mielellään pitäisivät kiinni vanhasta palvelustaan, koska se on tuttu ja turvallinen. Toisaalta taas ikääntyneet ovat usein sosiaalisesti haavoittuvaisessa asemassa, että heille joko myydään joitain sellaisia viestintäpalveluja, joita he eivät tarvitse tai heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan esimerkiksi palvelujen päättämiseen tai kilpailuttamiseen, mikäli teleyritys on aikeissa muuttaa sopimuksia olennaisesti kuluttajien vahingoksi. Erityisesti viestintäpalvelujen keskeisestä roolista tietoyhteiskunnassa johtuen sekä viranomaisten, mutta myös teleyritysten itsensä olisi syytä tarkemmin suunnitella toimintaansa vastuullisesti huomioimaan eri sosiaaliset ryhmät ja heidän tarpeensa. Vastuullista yritystoimintaa nimittäin on se, että sopimuksia solmitaan vain tietoisesti, molempien osapuolten ymmärtäessä sopimuksen sisältö ja sen tuottamat velvoitteet.

Selvityksessä ei ole erikseen tullut esiin mitään sellaista, miksi erityisesti esimerkiksi maahanmuuttajat tai maahanmuuttajataustaiset olisivat erilaisessa asemassa käsillä olevien kysymysten osalta. Toisaalta myös tässä on ilmeistä, että esimerkiksi kieli- ja kulttuurikysymykset voivat kohdentaa sääntelyn vaikutukset eri tavalla maahanmuuttajiin. Hyvänä esimerkkinä – josta selvityksessä ei kuitenkaan ole saatu mitään sen tarkempaa viitettä – on kuluttajaneuvonta ja KRIL, joiden olemassaolosta ei välttämättä maahanmuuttajilla ole niin hyvää tuntemusta kuin kantaväestöllä. Lisäksi on syytä muistaa, että joissain yhteiskunnissa viranomaisiin suhtaudutaan muun muassa korruption vuoksi hyvin epäluuloisesti, jolloin viranomaisten apuun Suomessakaan ei välttämättä lähtökohtaisesti luoteta.

Näiden edellisten, yleisten havaintojen pohjalta lainvalmistelun on syytä joko arvioida itse tai tarvittaessa hankkia tarkempaa selvitystä, mikäli sen katsoo aiheelliseksi, jos muutoshanketta ylipäätänsä viedään eteenpäin. Seuraavassa siirrytään tarkempaan toimeksiannon kysymyskohtaiseen arviointiin.

## 9.2. Virhesääntelyn muuttaminen tai poistaminen

Toimeksianto on muotoiltu seuraavasti:

- 1) Viestintäpalvelulain viestintäpalvelusopimuksia koskevan virhesääntelyn (117-124 §) vaikutukset ja tarpeellisuus. Millainen tilanne olisi lainsäädännöllisesti ja tosiasiallisesti, jos viestintäpalvelulain erityislainsäädäntöä ei olisi?



30.9.2019

Selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että teleyritysten ja niiden edunvalvontajärjestöjen ja taas viranomaisten kannat jossain määrin eroavat siitä millaisia vaikutuksia viestintäpalvelulain erityissääntelyn poistamisella olisi. Teleyritysten ja näiden edunvalvontayhteisöjen tulkinnan mukaan yleinen kuluttajansuojalainsäädäntö kattaisi ne asiat, joita tällä hetkellä säädellään erikseen viestintäpalvelulaissa. Viranomaisten näkemysten mukaan näin ei olisi. Selvityksen lainopillisessa osiossa on päädytty siihen tulokseen, että jossain määrin kuluttajansuoja olisi heikompi ja lainsäädännöllinen tila epävarmempi, mikäli sääntelyä poistettaisiin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että yleisessä kuluttajansuojalaissa ei ole erikseen säädetty viestintäpalveluista, vaan kyse olisi muiden säännösten analogisesta soveltamisesta silloin, kun ne ilmentävät yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita. Jälkimmäinen on oleellinen, sillä kaikki kuluttajansuojalain säännöksistä eivät ilmennä yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita, ja sopimustyyppien reaaliset erot rajoittavat niiden sovellettavuutta sääntelyn ulkopuolelle kuuluvissa sopimuksissa. Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, ettei viestintäpalvelulakiin, sinänsä nykyisen sääntelykäytännön mukaan ole enää otettu erityistä viittausta kuluttajansuojalain soveltamiseen. Sääntelyn kohteena olevat teleyritykset eivät kuitenkaan missään vaiheessa kiistäneet, etteikö kuluttajansuojalaki koskisi heitä, heidän tarjotessaan viestintäpalveluja.

Mikäli säännökset poistettaisiin, jättäisi se jossain määrin laajemman tilan sopia vastaavista asioista itse viestintäpalvelusopimuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimusten sisältöä ja niihin sisältyviä ehtoja rajoittaisi erityisesti kuluttajansuojalainsäädännöstä ilmenevät yleiset periaatteet, erityisesti kohtuuttomien sopimusehtojen kielto. On vaikeasti ennakoitavissa, miten teleyritykset tulisivat tässä yhteydessä toimimaan ja millainen lopulta tosiasiallinen tilanne kuluttajan kannalta olisi. Mahdollista on, että tilanne säilyisi nykyisellään, se heikkenisi tai suoja jopa jossain määrin paranisi. Kyse on siitä, millaisia liiketoimintamahdollisuuksia teleyritykset ehtojen varionnissa näkisivät. Viranomaisten näkemykset parantumiseen olivat jossain määrin melko pessimistisiä. Tätä näkemystä puoltaa se, että kuluttajilla käytännössä tuskin on mahdollisuutta, epäsymmetrisen sopimisasiasetelman vuoksi, neuvotella itselleen parempaa sopimusta. Todennäköisesti myös sopimusehdot olisivat kaikille kuluttajille pääsääntöisesti samat.

Jos sääntelyä purettaisiin, on perusteltua olettaa, että ainakin alkuvaiheessa on jossain määrin epätietoisuutta mikä on sallittua ja mikä ei. Tämä todennäköisesti johtaa jossain määrin kasvaviin yhteydenottoihin niin kuluttajaneuvontaan kuin KRIL:an. Todennäköistä on, että ajan myötä syntyisi uutta tulkintakäytäntöä, joka muokkaisi sopimusten sisältöä ja teleyritysten käytänteitä. Toisaalta alan nopeatempoisuuden takia mahdollista myös on se, että tilanne muuttuisi pitkäaikaisesti sekavaksi. Toisaalta kuitenkin on myös huomattava, että markkina on – esitettyjen väitteiden mukaan – todella kilpailtu. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että kyse ei ole yhdestä monoliittisestä markkinasta, vaan useista erilaisista markkinoista, joilla kilpailutilanne voi hyvinkin poiketa toisistaan. Mikäli sääntelyä puretaan voi se ainakin joillain markkinan osilla johtaa itseohjautuvuuteen, jossa asiakaskokemusta pyritään parantamaan. Tästä ei kuitenkaan ole mitään takeita. Huomionarvoista on myös todeta, että mikäli sääntelyä puretaan, johtaa se väistämättä siihen, että teleyritykset päättävät käytännössä yksipuolisesti ehdot, joilla sopimukset tehdään.

Selvityksen aikana mainittujen säännösten osalta keskustelu sekä teleyritysten että viranomaisten kanssa on keskittynyt erityisesti viestintäpalvelujen sulkemista koskevaan sääntelyyn. Tässä oleellista on huomata viestintäpalvelulain 117 §:n ja 115 §:n välinen yhteys. Kun viestintäpalvelut katsotaan nykyään tietoyhteiskunnan ”supervälttämättömyyshyödykkeiksi” voidaan pohtia voiko tältä osin sulkemista ja purkamista koskevaa sääntelyä ylipäättänsä poistaa, kun huomioidaan perustuslain 80 §:n vaatimus siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tämä siis siitä huolimatta, että kyse on markkinoiden



30.9.2019

toimintaan liittyvästä palvelusopimisesta. Tässä suhteessa voi olla hyvin hankala perustella sitä, että sopimusten purkamista tai viestintäpalvelujen sulkemista ei olisi säädelty mitenkään. Todennäköistä kuitenkin olisi, että sopimusehtoihin vastaavat määräykset tulisivat.

Sääntelyssä on kuitenkin selvästi puutteita. Viestintäpalvelulain 117 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan purkamisen on mahdollista, mikäli liittymä on ollut 115 §:n nojalla suljettuna vähintään kuukauden ja sulkemisen edellytykset ovat edelleen olemassa. Viestintäpalvelulain 115 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sulkemisoikeutta ei ole, jos erääntynyt maksu on alle 50 euroa ja 2 kohdan mukaan, jos erääntynyt maksu on aiheutunut muista kuin viestintäpalvelujen käytöstä. Kuten erityisesti teleyritykset ovat tuoneet esiin, on viestintäpalveluihin tehty kohdennus ongelmallinen. Tämä johtuu siitä, että mikäli asiakas on päättänyt tietoisesti pyrkiä puhelimellaan petolliseen toimintaan, on todennäköisempää, että maksu jää hoitamatta nimenomaan muiden kuin viestintäpalvelujen johdosta. Tällöin teleyritykset kyllä sulkevat muut kuin viestintäpalvelut, mutta joutuvat samalla odottamaan lakiin perustuvaan viestintäpalvelujen sulkemisoikeuteensa sitä, että myös näiden osalta laissa edellytetty 50 euron raja täyttyy. Jo maksamaton ei-viestintäpalveluja koskeva maksu indikoi teleyritysten mukaan vahvasti sitä, että myös viestintäpalveluja koskeva maksu tulee jäämään maksamatta. Näin ollen on perusteltua puhua sääntelyyn sisäänrakennetusta luottotappiovaatimuksesta. Todennäköisesti nämä ovat kuitenkin pieniä määriä kokonaisvolyyymiltään. Selvityksen yhteydessä ei ole saatu konkreettista tietoa siitä kuinka suuresta teleyrityksille aiheutuvasta luottotappiokustannuksesta on kyse. Ilman konkreettisia lisätietoja luottotappioiden määrästä, on todettava, ettei pelkästään tätä voida pitää kestäväenä argumenttina sääntelyn muuttamiselle.

Huolimatta siitä, että kyse olisi pienestä ongelmasta, yhteiskunnan ei tulisi kannustaa siihen, että edellä esitetty toimintamalli asiakkaiden puolelta olisi ylipäättään mahdollista. Tämän johdosta tulisi pohtia voisiko teleyrityksille mahdollistaa joissain tilanteissa myös viestintäpalvelujen sulkemisen, vaikka maksamaton lasku perustuisi muihin kuin viestintäpalveluihin. Tätä näkemystä vastaan voidaan argumentoida sillä, että teleyritykset ovat itse laajentaneet toimintaansa muihin kuin viestintäpalveluihin. Toisaalta maksamatta jättäminen saattaa täyttää rikoslaisissa määritellyn petoksen tunnusmerkistön ja on siten rangaistava teko. Mikäli tällaista täsmäntävää sääntelyä ryhdytään laatimaan, tulisi kuitenkin huomioida se, ettei sulkuoikeutta voi olla silloin, kun kyse on ei-tarkoituksellisesta, esimerkiksi elämäntilanteeseen liittyvästä maksamattomasta laskusta. Edelleen mahdollisen sulkurajan tulisi euromääräisesti olla kohtuullinen, jonka lisäksi sulkemisoikeutta ei saisi olla silloin, jos maksujärjestelystä on sovittu.

Tällaisen sääntelyn tekisi jossain määrin ongelmalliseksi se, että toimivalta mahdollisen petoksen toteamiseen ei tietenkään voi olla teleyrityksellä, vaan tuomioistuimella. Asiassa on myös jossain määrin epäselvää se, että pidetäänkö viestintäpalveluja perusoikeuksina tai niihin rinnastettavina ja jos pidetään, niin mikä vaikutus sillä olisi mahdollisuuksiin määritellä sulkurajoja.

Jossain määrin ongelmia liittyy myös viestintäpalvelulain 117 § 2 momentin 2 kohtaan. Kuten selvitysraportissa on jo edellä käynyt ilmi, on rikoslain kyseisiä rikoksia koskevia tapauksia melko vähän tai ainakin eritasoisesti eri käräjäoikeuksissa. Kun edelleen huomioidaan se, ettei käräjäoikeuksissa ollut oikeastaan tietoa kyseisestä sääntelystä, eikä selvästikään käräjäoikeuksilla tai muilla tuomioistuimilla ole velvollisuutta annetuista tuomioista teleyrityksiä tiedottaa, tulee pohdittavaksi, onko sulkuoikeuden tällä perusteella mahdollistavalle sääntelylle perustetta. Kun edelleen huomataan, että säännös kohdistuu sekä tilaajaan että käyttäjään, eikä säännöksessä tai sen esitöissä täsmennetä kuinka pitkäaikaisesta oikeudesta tuomion jäl-

30.9.2019

keen, on kysymys, tulee säännöstä joko tarkentaa tai tulee se poistaa. Mikäli säännös päätetään säilyttää, tulee myös pohtia tulisiko tuomioistuimille säätää ilmoitusvelvollisuus. Nykyisessä muodossaan säännös on jossain määrin ongelmallinen.

Sopimuksen purkamistapojen osalta sääntely poikkeaa silloin, kun kysymys on kuluttajasta verrattuna siihen, kun kysymys on teleyrityksestä. Mikäli sääntely poistettaisiin, olisi todennäköistä, että myös teleyritykset voisivat purkaa sopimuksia suullisesti tai esimerkiksi palveluportaalin kautta taikka tekstiviestein. Tätä ei voida pitää kuluttajan kannalta hyväksyttävänä. Toisaalta todennäköisesti teleyritykset eivät kuitenkaan edes niin tekisi, koska selvityksessä on selvästi käynyt ilmi, etteivät yritykset ole kovin innokkaita ylipäättänsä päättämään asiakkuussuhteita, jonka lisäksi lienee selvää, että kirjallinen todiste sopimuksen purkamisesta on myös teleyritysten etu, mikäli purkuoikeudesta jouduttaisiin riitelemään. Tilaaajien kannalta olennaista on ymmärtää, että esimerkiksi "chat"-palvelussa tehty asiakkaan ilmoitus purkaa tai irtisanoa sopimus voi todellakin johtaa palvelujen päättymiseen. KRIL-käytänteiden osalta on kuitenkin jossain määrin ollut epäselvää, miten teleyrityksen tulisi toimia, kun asiakas ilmoittaa haluavansa päättää sopimussuhteen. Joissain tilanteissa palveluja ei nimittäin ole päätetty, vaikka asiakas olisi niin halunnut. Tämä on johtunut lähinnä siitä, että teleyritykselle on ollut epäselvää mitkä viestintäpalvelut asiakas on halunnut päättää. Kustannuksiltaan päättämiseen liittyvää menettelyä voidaan kaikissa muodoissaan pitää todennäköisesti vähäisenä. Luonnollisesti kirjallisista (kirjeenä lähetetyistä) päättämislmoituksista luopuminen johtaa jossain määrin ympäristölle myönteisiin vaikutuksiin, mutta todennäköisesti nämä vaikutukset ovat hyvin pieniä, koska jo nyt viestintäpalvelulain 181 § sallii kirjallisten sopimusten tekemisen myös sähköisesti.

Viestintäpalvelulain 118 §:ssä säädetty toimituksen viivästys ja oikeus pidättäytyä maksusta on saadun teleyrityksiltä saadun selvityksen perusteella nykyisin hyvin harvinaista.<sup>86</sup> Väitettä tukee myös kuluttajaneuvonnasta saatu aineisto, jonka mukaan yhteydenottoja syyloukassa sopimuksen toteutumisen viivästymisen johdosta kirjauksia on vuodesta 2014 alkaen vuosittain ollut 20 tai alle sen.<sup>87</sup> Toimitukset eivät siten enää nähtävästi viivästy kuin aiemmin, joten oletettavaa on, että säännös tulee harvoin myöskään sovellettavaksi, jos tämä tieto pitää paikkansa.<sup>88</sup> Todennäköisesti sääntely tältä osin korvautuisi sopimusehdoilla, jotka eivät saisi olla kohtuuttomia. On nimittäin teleyritystenkin etu, että asia olisi ratkottu sopimuksellisesti, koska muuten seurauksena on se, että asiakkaat ratkovat maksuvelvollisuutensa itse. Näin ollen on todennäköistä, ettei viestintäpalvelulain 118 §:n poistamisesta aiheutuisi oikeastaan minkäänlaista seurausta. Jos palvelu ei ole käytettävissä, ei siitä myöskään tarvitse maksaa. Suurimmat kysymykset liittyvät siihen millaisia välillisiä vaikutuksia tällä on eli mikäli teleyrityksen aiheuttama viivästys johtaisi muiden viestintäpalvelujen käyttöä edellyttävien palvelujen käytön estymiseen, eikä viivästyssääntelyä ja siihen liittyvää korvaussääntelyä olisi, aiheutuisi mahdollisista viivästyksistä kielteisiä vaikutuksia kuluttajille. Nämä ovat myös olleet kysymyksiä, joita kuluttajaneuvonnassa on käsitelty.

Viivästyssääntelyn osalta on syytä huomioida myös se, että telekoodin 106 artiklassa säädellään palveluntarjoajan vaihtamista ja numeron siirrettävyyttä. Tässä selvityksessä ei ole arvioitu millaisia tarpeita viivästyssääntelylle tämä artikla ja erityisesti sen 8 kohta aiheuttaa.

<sup>86</sup> Teleyritykset eivät kuitenkaan ole toimittaneet tarkempaa tilastoaineistoa asiasta.

<sup>87</sup> Vrt. HE 231/2005 vp, s. 8.

<sup>88</sup> Kuluttajaneuvonnan tilastoihin liittyy tiettyjä epävarmuustekijöitä, joten kuluttajaneuvonnan omankin arvion mukaan ne ovat vain suuntaa-antavia.





Lain 118 §:än liittyy siis myös 119 §:n vakiokorvaus sekä välillisesti muun muassa vahingonkorvaus. Mikäli viivästyssääntely poistettaisiin, olisi siitä looginen seuraus, ettei myöskään siihen sidottuja säännöksiä tulisi laissa säilyttää.<sup>89</sup> Vakiokorvauksista ei ole säädetty yleisessä kuluttajalainsäädännössä, joten todennäköinen seuraus olisi se, että yhä erimielisyyksiä jouduttaisiin ratkaisemaan yhä enemmän yksittäisen asiakkaan ja teleyritysten neuvottelujen tuloksena, ellei teleyritykset sisällyttäisi vastaavaa vakiokorvausmallia sopimusehtoihinsa. Mikäli tällaista mekanismia ei olisi, vaihtelisivat teleyrityksille eri tilanteissa esitetyt vaateet pienistä summista todella suuriin summiin ja lopullinen korvaustaso määrittäisi käytännössä KRIL-käytänteiden perusteella. Tämä ei myöskään estäisi, etteikö valituksia tehtäisi nykyistä enemmän. Selvityksen aikana ei ole pystytty selvittämään kuinka paljon reklamaatiotapauksia on, sillä teleyritykset eivät joko ole tilastoineet tai eivät syystä tai toisesta halunneet niitä tietoja selvityksen yhteydessä luovuttaa. Keskusteluissa kuitenkin ilmaistiin, että vakiokorvaussäännösten soveltaminen on hyvin harvinaista ja teleyritysten omat hyvitysjärjestelmät toimivat ennen niitä.

Teleyritysten omilla hyvitysjärjestelmillä tai hyvittämällä viitataan siihen menettelyyn, jossa teleyritys pyrkii hyvittämään asiakkaalle aiheutunutta mielipahaa tai muuta sinänsä tässäkin selvityksessä käsiteltävänä olleen lakisääteisen järjestelmän piiriin kuuluvaa kysymystä itsenäisesti soveltamatta lakia. Käytännössä tällöin kyseeseen voi tulla esimerkiksi se, että teleyritys antaa asiakkaalle alennusta palvelusta tai hyvittää jo osan maksetusta hinnasta taikka antaa jonkun vaihtoehdoisen hyödykkeen korvaukseksi. Teleyrityksiltä saadun tiedon mukaan suurin osa reklamaatioista hoidetaan omien hyvitysjärjestelmien kautta.

Viranomaisten käsityksen mukaan lakiin perustuvassa mallissa kyse on eräänlaisesta ennalta ehkäisevästä perälautasääntelystä. Näin varmasti onkin. Säännösten purkamisen näkökulmasta oleellista onkin tarkastella sitä, onko eri palveluiden markkinatilanne sellainen, että se osaltaan johtaisi siihen, ettei perälautasääntelyä tarvittaisi edes preventiivisesti, koska teleyritykset pääsääntöisesti haluavat pitää kiinni asiakkaistaan hyvittämällä näille aiheutunutta haittaa tai mielipahaa omaehtoisesti. Todennäköistä on, että ne myös jatkossa näin haluaisivat tehdä, joka puoltaisi sitä, ettei erityistä perustetta, jonka mukaan vakiokorvausjärjestelmää pitäisi ylläpitää ole, ellei sitten ajatella, että kyse on korvauksesta nimenomaan muista kuin viestintäpalveluista aiheutuneista kustannuksista tilanteessa, jossa käyttö on estynyt viestintäpalvelusta johtuen.

Mikäli vakiokorvaussääntely päädytään säilyttämään, tulisi pohtia sitä onko sen taso oikea. Kuten edellä on tuotu esiin, osapuolten näkemykset poikkeavat tältä osin. Yksi vaihtoehto, joka osaltaan yhtenäistäisi lainsäädäntöä olisi siirtyminen prosenttiperustaiseen vakiokorvausmalliin, kuten esimerkiksi sähkömarkkinalaissa ja vesihuoltolaissa on säädetty. Tällöin kuitenkin olisi syytä tarkasti pohtia millaisia tasoja korvauksille asetettaisiin, jotta korvaus olisi edes jossain määrin tuntuva ja täyttäisi ennalta ehkäisevän roolinsa. Tällaisena ei esimerkiksi voida pitää vesihuoltolaissa tehtyä ratkaisua. Prosenttiperustaisuuden hyöty olisi siinä, että se suhtauttaisi korvaukset siihen, mitä asiakas palveluistaan maksaa. Toisaalta euromääräinen korvaus taas toimii ehkä paremmin nimenomaan edellä mainitussa perälautatarkoituksessa. Kun kuitenkin epäselvää on se, että onko säännöstä perälautatarkoituksessa tarpeen säilyttää,

<sup>89</sup> Tässä yhteydessä on myös syytä huomioida se, että mikäli markkinan katsotaan toimivan osassa viestintäpalveluja ja osassa ei, tulisi kuitenkin pyrkiä yhtenäiseen ratkaisuun kaikkien viestintäpalvelujen osalta lainsäädännön selkeyden vuoksi.

näyttäisi prosenttiperustainen korvaus kohtelevan kuluttajia jossain määrin oikeudenmukaisemmin.

Niin viivästys- kuin virhesääntelyn osalta yritysliiketoiminnan puolella teleyritykset sitoutuvat yleensä tiettyyn palvelutasoon ja sen noudattamiseen. Mikäli tällaisen mallin pohjalta voidaan varmistaa, että viestintäpalvelut toimivat lähtökohtaisesti moitteettomasti ja taas mikäli eivät, saa kuluttaja menettämästään hyödystä korvauksen, ei sääntelylle ole tarvetta. Jos näin ei kuitenkaan ole, puoltaa se sääntelyn pitämistä voimassa. Muilta osin kuluttajansuojalainsäädäntö näyttäisi turvaavan kuluttajan oikeudet melko samantasoisesti kuin nykyinen sääntelykin.

Kokonaisuudessaan toimeksiannossa esitettyyn kysymykseen voidaan vastata tiivistetysti seuraavasti:

1. yleinen kuluttajansuojasääntely kattaa viestintäpalvelut kuluttajansuojalain säännösten analogisen soveltamisen kautta silloin, kun kyse on sopimusoikeuden yleisistä oikeusperiaatteista. Kaikki viestintäpalvelulain säännökset eivät kuitenkaan ilmaise sopimusoikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, joten jossain määrin oletettavissa on, että sääntelyn tasolla kuluttajansuoja heikkenisi; mutta
2. tosiasiallisesti näin ei kuitenkaan välttämättä olisi, koska markkinatilanne – ainakin joidenkin palvelujen osalta – ohjaa teleyrityksiä pitämään kiinni asiakkaistaan ja muun muassa hyvittämään näitä.

Poistamisen taloudelliset vaikutukset näkyisivät todennäköisesti lähinnä kuluttajaneuvonnan ja KRIL:n kustannusten pienenä kasvuna vähintäänkin sen ajan, kun tilanne on selkeytynyt KRIL-tulkintakäytännön myötä. Ympäristövaikutuksia asiassa ei todennäköisesti olisi, ellei sellaiseksi määritellä päättämistilanteiden yhteydessä mahdollisesti vähenevää kirjepostin määrää. Sosiaalisia vaikutuksia poistolla saattaa olla, mikäli se johtaisi siihen, että teleyritysten olisi merkittävästi helpompi päättää viestintäpalvelusopimuksia esimerkiksi tilapäisissä maksuhäiriötilanteissa.

### 9.3. Sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn muuttaminen tai poistaminen

Toimeksianto on muotoiltu seuraavasti:

- 2) Sopimuksen yksipuolista muuttamista koskevan sääntelyn (114 §) vaikutukset ja tarpeellisuus.

Sopimusten muuttamista koskevan sääntelyn purkaminen on telealalle sen mukaan merkittävä asia. Teleyritysten toiveissa olisi, ettei niiden olisi muutostilanteissa tarpeen irtisanoa asiakkuussuhdetta, vaan muutoksia voitaisiin esimerkiksi tuotepäivitysten yhteydessä tehdä joustavasti. Erityisesti sääntelyn nykyinen muotoilu, jonka tulkintakäytännössä kategorisesti hinnannousu on katsottu kuluttajan vahingoksi tapahtuvaksi, on aiheuttanut kritiikkiä. Mikäli erityissääntelyä ei olisi, jäisi sopimusten muuttamista koskeva sääntely yleisen kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn varaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että sopimusosapuolet saisivat keskenään sopia mitkä sopimuksen ehdot ja siten myös muuttamisen ehdot olisivat, kuitenkin siten, ettei sopimus saisi olla kohtuuton kuluttajan kannalta.



30.9.2019

Sopimuksen muuttamista koskevassa säännöksessä on kielletty määräaikaisten sopimusten muuttaminen kuluttajien vahingoksi muutoin kuin lainsäädännön muutoksista tai viranomaispäätöksistä johtuen. Mikäli tämä säännös purettaisiin, jäisi myös se edellä mainittujen seikkojen varaan. Tämän kiellon poistaminen olisi ehdottomasti kuluttajalle vahingollinen. Toistaiseksi voimassa olevien sopimusten osalta vähäisten muutosten tekeminen on nykyllä lainsäädännössä ollut sallittu. Sen sijaan olennaisten muutosten tekeminen kuluttajan vahingoksi on määräaikaisten sopimusten muutosperusteiden lisäksi ollut sallittua vain sopimusehdoissa yksilöidyillä perusteilla siten, ettei sopimus kokonaisuudessaan saa olennaisesti muuttua. Tämä on johtanut siihen, että yleisissä kuluttajaehdoissa on hyvin laaja listaus niistä perusteista, joilla muutoksia voi tehdä. Tästä huolimatta käytäntö on ollut jossain määrin epäselvää ja myös KRIL on joutunut olennaisuutta käsittelemään.

Teleala on esittänyt ratkaisuksi viestintämarkkinalain aikana ollutta sääntelyä, jossa myös olosuhteiden olennainen muuttaminen oikeuttaisi viestintäpalvelusopimuksen muuttamiseen kuluttajan vahingoksi. Tätä lähtökohtaisesti voidaan pitää perusteltuna, kun mietitään sitä, että ns. ”kuolevien tuotteiden” yksikkökustannukset nousevat, mikäli merkittävä osa asiakkaista siirtyy vapaaehtoisesti uuteen palveluun. Ongelmaksi kuitenkin voi muodostua mahdollinen väärinkäyttö eli mikäli mainittu säännös palautettaisiin lainsäädäntöön, voisi se pahimmillaan tarkoittaa sitä, että viestintäpalvelusopimukset tosiasiallisesti sitoisivat vain kuluttajaa, kun taas teleyritys saisi – kohtuuskriteerin puitteissa – tehdä sopimukseen yksipuolisesti käytännössä mitä tahansa muutoksia, esimerkiksi hinnankorotuksia ja kuluttaja jäisi edelleen sopimuksen osapuoleksi huolimatta siitä, että jo nykyisellään hänellä on oikeus irtisanoa sopimus (viestintäpalvelulaki 114.4 §). Selvityksen aikana saatujen tietojen mukaan jossain määrin tämän irtisanomistiedon antamisessa on puutteita, joten usein myös muuttuvassa tilanteessa sopimukseen jäädään osapuoleksi. Muodostuvaa tosiasiallista tilannetta ei voida pitää sopimus oikeuden peruseriaatteiden mukaisena. Toisaalta on myös muistettava, että markkinatilanne – ainakin joissain palveluissa – vaikuttaa merkittävästi siihen, etteivät teleyrityksetkään voi toimia, miten haluaisivat.

Tämä voisi myös olla avain sääntelyn yksinkertaistamiseen. Mikäli kuluttajan oikeutta irtautua sopimuksesta vieläkin helpotettaisiin, ei perustetta sille, miksi sopimusten muuttamista ei jossain määrin voisi helpottaa, enää olisi. On kuitenkin otettava, että telekoodin 105 artiklassa on säädetty sopimuksen kestosta ja irtisanomisesta. Selvityksen yhteydessä ei ole tarkemmin tarkasteltu telekoodin kyseisen sääntelyn vaikutusta sopimuksen muuttamista koskevaan kansalliseen sääntelyyn. Näyttäisi kuitenkin, että telekoodin 105 artiklassa säädetystä oikeudesta sopimuksen irtisanomiseen sopimuksen muuttamistilanteissa on täysharmonisoivaa, eikä asiasta ole kansallisesti mahdollista säätää tiukemmin.

Sääntelyllä on taloudellisia vaikutuksia nimenomaan kuluttajien näkökulmasta, koska se ehkäisee kustannusten perusteetonta nousua.

#### 9.4. Sääntelyn laajuus

Toimeksianto on muotoiltu seuraavasti:

- 3) Sääntelyn ulottaminen vain kuluttajiin tai toisaalta kaikkiin tilaajiin. Mikä vaikutus on ollut tiettyjen tilaajan oikeuksia koskevien säännösten soveltamisalan laajentamiselle koskemaan kaikkia tilaajia viestintäpalvelulaisissa pelkästään kuluttajien sijasta? Arvioitavia säännöksiä ovat viestintäpalvelulain 114 §:n 4 momentti ja 117-126 §.

30.9.2019

Mikään osapuoli ei ole kannattanut sääntelyn laajentamista. Myöskään yritysten välisten sopimussuhteiden julkinen sääntely ei ole saanut merkittävää kannatusta. Telealan ja kuluttajaviranomaisten näkemys on, että kuluttajan käsite tulisi pitää vain kuluttajia koskevana, jonka lisäksi teleala on toivonut, että toimeksiannossa mainittu sääntely koskisi vain kuluttajia. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, etteivät kyseiset säännökset enää koskisi muun muassa yrityksiä tai muitakaan kuluttajakäsitteen ulkopuolelle jääneistä tahoista, kuten myös tilaajan asemassa olevia viranomaisia. Lähtökohtaisesti tälle muutokselle on olemassa perusteet, koska yritysliiketoiminnan puolella palveluehdot kuitenkin sovitaan erikseen.

Kun sääntelyn rajaamista tarkastellaan säännöskohtaisesti, voidaan havaita, että viestintäpalvelulain 114.4 §:n soveltamisalan supistaminen todennäköisesti ei aiheuttaisi mitään muutoksia tosiasialliseen tilanteeseen. Edelleenkin teleyritykset todennäköisesti ilmoittaisivat muutoksista kirjallisesti myös muille kuin kuluttajille. Mikäli säännöstä ei olisi, ei teleyrityksillä ei ehkä olisi niin suurta intressiä ilmoittaa irtisanomisoikeudesta säännöksen tarkoittamassa tilanteessa. Toisaalta tästä hyvin todennäköisesti olisi sovittu jotain osapuolten välisessä sopimuksessa.<sup>90</sup> Näin ollen kyseisen säännöksen soveltamisalan supistamisella ei olisi niin suurta vaikutusta.

Viestintäpalvelulain 117 §:n rajaamisen osalta 1 momentin soveltamisalan rajaaminen vain kuluttajiin, johtaisi siihen, että asia muiden kuin kuluttajien osalta käsiteltäisiin yleisten oppien mukaisesti. Hyvin todennäköistä on, että asiasta sovittaisiin myös erikseen osapuolten välisessä sopimuksessa. Edelleen todennäköistä olisi, että jatkossa edellytettäisiin kirjallista menettelyä molemmin puolin, eikä teleyritykset hyväksyisi suullisia irtisanomisia, joskin menettelyssä yleistyisi erilaisten palveluportaalien hyödyntäminen. Säännöksen 2 momentin osalta kohdan 2 osalta on jo edellä tuotu esiin kyseisen sääntelyn ongelmat. Rajaaminen pelkästään kuluttajiin, osaltaan ratkaisisi kysymyksen. Mikäli rajausta ei tehdä, tulisi pohtia voiko jonkun työntekijän tuomio kyseisissä rikoksissa johtaa asiakasyrityksen sopimusten purkamiseen ja onko tämä tarkoituksenmukaista. Yritysliiketoiminnassa viestintäpalvelulain 115 §:ssä määritellyt kriteerit, joihin edellä kuluttajien yhteydessä on viitattu, eivät todennäköisesti olisi niin olennaisia, sillä 50 euron raja yritysten käytössä on lopulta melko matala. Epäselvyyttä toki aiheuttaa se, onko kyse arvonlisäverollisesta vai arvonlisäverottomasta rajasta. Kuluttajien osalta tätä on tulkittava arvonlisäverolliseksi.

Viestintäpalvelulain 118 §:n viivästys ja virhe sekä oikeus pidättäytyä maksusta ratkaistaisiin jatkossa sopimuksellisesti, mikäli sääntely ei koskisi kaikkia tilaajia, vaan vain kuluttajia. Tätä tukisivat myös sopimusoikeuden yleiset oikeusperiaatteet, joten tässä suhteessa todennäköisesti ei muutosta tulisi. Toisin toimiminen olisi hyvin poikkeuksellista. Sen sijaan vakiokorvauksista (L 119 §) ja -hyvityksistä (122 §) todennäköisesti luovuttaisiin, koska niiden määrät eivät ole missään suhteessa yritysliiketoiminnan sopimusten arvoihin – edes pienillä asiakkailla. Mahdolliset korvaukset tulisivat sidotuksi palvelutasolupauksiin ja niiden rikkomisesta aiheutuviin teleyrityksen ja asiakkaan välillä sopimaan. Tarvittaessa näitä arvioitaisiin vahingonkorvauslainsäädännön näkökulmasta, jolloin asiakkaalla olisi velvollisuus osoittaa myös syntynyt vahinko.

Toimeksianto on määrätty koskemaan myös lain 125 ja 126 §:ien arviointia, joita ei edellä ole arvioitu mahdollisesti poistettavina säännöksinä. Todennäköistä on, että lain 125.1 §:n osalta edelleen ainakin tilaajan ja käyttäjän ilmoittaessa säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa, tulisi

---

<sup>90</sup> Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, ettei tässä selvityksessä ole arvioitu telekoodin 105 artiklan vaikutusta kyseiseen sääntelyyn.

teleyritys viestintäpalvelun sulkemaan tai muutoin sen käytön estämään. Tämä myös todennäköisesti sisällytettäisiin sopimuksiin.

Lain 125.2 §:n osalta säännöksen rajaaminen vain kuluttajiin johtaisi todennäköisesti siihen, että vastaavaa sääntely sisällytettäisiin sopimukseen määräyksinä. Toisaalta tällaisessa tilanteessa mikään ei näyttäisi estävän sitä, etteikö teleyritykset voisi velvoittaa muita kuin kuluttajia vastaamaan oikeudettomasta käytöstä laajemmin. Tämän tarkoituksenmukaisuutta on tarkoin pohdittava jatkovalmistelussa. Vastaavasti myös säännöksen 3 momentin osalta todennäköisesti sopimuksessa asiasta sovittaisiin, mutta mikäli ei, poissuljettua ei ole se, että teleyritykset voisivat yrittää siirtää vastuuta muille kuin kuluttajille myös tällaisessa tilanteessa. Lain 126 §:n osalta teleyrityksellä on intressi avata käyttö ja sitä kautta laskutus myös jatkossa, joten tältä osin muutos on epätodennäköinen. Maksut määriteltäisiin sopimusehdoissa.

Jos sääntely rajataan koskemaan vain kuluttajia, ei näiden asemassa tapahdu muutosta.

## 10. Lopuksi

### 10.1. Kokoavia johtopäätöksiä

Tässä selvityksessä on tarkasteltu viestintäpalvelulakiin sisältyviä kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä ja niiden tarpeellisuutta. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että teleala toivoisi kotoperäisen sääntelyn purkamista yksityiskohtaisen telekoodin implementoinnin yhteydessä. Viranomaiset suhtautuvat ajatukseen nihkeästi tai kielteisesti. Sääntelyn osalta tilanne on kokonaisuudessaan se, ettei yleinen kuluttajansuojalaki täysin kattaisi niitä säännöksiä, joilla toimintaa erityislainsäädännössä ohjataan. Näin kuitenkin merkittävässä määrin on, kun huomioidaan mahdollisuus soveltaa kuluttajansuojalain säännöksiä analogisesti silloin, kun ne ilmentävät yleisiä sopimusoikeudellisia oikeusperiaatteita. Osa säännöksistä ei kuitenkaan niitä ilmennä, joten vastaavaa sääntelyä ei ole.

Nykyinen sääntely on jossain määrin osin epätarkoituksenmukaista (yritysten välisten sopimussuhteiden sääntely) tai vähintäänkin epätarkkaa (lähinnä viestintäpalvelulain 117.2,2 §). Osa säännöksistä on sellaisia, ettei niiden voimassaololle ole välttämättä enää perustetta, olettaen, että markkinatilanne turvaa vastaavan suojan. Toisaalta osa säännöksistä on edelleen ehdottoman tarpeellisia ja osaa tulisi tarkentaa. Voidaan myös sanoa, että markkinatilanteen – ainakin joidenkin palvelujen osalta – uskotaan haastattelujen perusteella jossain määrin johtavan siihen, ettei kotoperäistä sääntelyä tarvittaisi ainakaan niin laajana kuin se nyt on. Kuitenkaan tämän selvityksen perusteella ei voida missään nimessä sanoa varmaksi, että markkinat ja niiden käytännöt ilman ns. perälaudasääntelyä käytännössä turvaisivat kuluttajan oikeuksia nykyisellä tasolla.

### 10.2. Havaitut jatkoselvitystarpeet

Merkittävimmäksi jatkoselvitystarpeeksi selvityksen yhteydessä on ilmennyt kysymys siitä tulisiko pienyrityksille säätää jonkinlaista kuluttajansuojaa vastaavaa turvaa. Tätä ei kuitenkaan tule tehdä erityislainsäädännössä, vaan laajemmassa koko kuluttajansuojalainsäädäntöä koskevassa tarkastelussa. Samassa yhteydessä tulisi selvittää se, onko tarpeen keskittää kuluttajansuojaa koskevaa sääntelyä yleiseen kuluttajansuojalakiin sekä mitä etuja ja haittoja nykyisestä useamman ministeriön ja viranomaisen vastuulle jakautuneesta mallista seuraa verrattuna keskitettyyn malliin.





30.9.2019

Toinen keskeinen selvitystarve syntyi hieman varsinaisen toimeksiannon ulkopuolelta. Viranomaisilla ja teleyrityksillä ei näyttänyt olevan kattavaa seurantaa teemaan liittyvistä kysymyksistä tai vaihtoehtoisesti tietojärjestelmistä ei saanut kovinkaan selkeitä tietoja, joiden avulla esimerkiksi tapausmääristä olisi saanut varmuutta. Esimerkiksi kuluttajaneuvonnan tilastoissa oli tarvetta laskea yhteen joitain lukuja ennen kuin pystyttiin varmistumaan siitä, kuinka paljon joitain tapauksia oli. Toisaalta taas luvuissa oli jossain määrin päällekkäisyyksiä. Suomessa, jossa viranomaisrekisterit yleensä ovat erittäin tarkkoja ja kattavia, tätä voitiin pitää jossain määrin puutteellisena.

Vielä viimeisenä jatkoselvitystarpeena näyttäisi olevan kokonaiskuvan hahmottaminen siitä, miten kuluttajamarkkinat todellisuudessa toimivat. Se, että esiin on nostettu tarve muuttaa sopimuksia helpommin kuluttajien vahingoksi ei välttämättä indikoi sitä, että viestintäpalvelujen kuluttajamarkkina toimisi niin hyvin kuin ajatellaan. Telealan toimijoilla on myös yhteistyötä muun muassa sopimusehdoissa, joka ehkäisee kilpailua. Selvää, yksiselitteistä ja puolueetonta arviota kuluttajamarkkinoiden toimivuudesta ei sen sijaan ole tarjolla.