

19.1.2018

Dnro:  
1589/04/2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 21.12.2017, asianumero 2372/03/2017

## **Arviomuistio tietoyhteiskuntakaaren muutostarpeista**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa arviomuistiosta tietoyhteiskuntakaaren muutostarpeista. Arviomuistion taustalla on EU:n yleinen tietosuoja-asetus, jonka voimaantulo aiheuttaa muutoksia teleyrityksille myönnettyihin käsittelylupiin, jotka koskevat väärinkäytös- ja häiriötietoja ja niiden luovuttamista teleyrityksiltä toisille teleyrityksille. Lisäksi matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltoa koskeva säännös on voimassa 1. päivään heinäkuuta 2018.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausunnonantajilta näkemyksiä erityisesti seuraavista seikoista:

1) Aiheuttaako tietosuojalautakunnan teleyrityksille antamien henkilötietoja koskevien käsittelylupien lakkaaminen tarpeita tehdä muutoksia lainsäädäntöön?

2) Jos muutostarpeita on, tulisiko ne ratkaista osana yleislainsäädäntöä (maksuhäiriötietojen tai henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö) vai sektorikohtaista erityislainsäädäntöä (tietoyhteiskuntakaari)?

3) Onko puhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto tarpeellinen ja toimiva matkapuhelinliittymien markkinahäiriöiden estämisessä?

4) Onko puhelinmarkkinointikiellon jatkamiselle perusteita?

Viestintävirasto lausuu asiassa seuraavaa:

## Tietosuoja-asetuksen aiheuttamat muutokset teleyritysten maksuhäiriö- ja väärinkäytöstietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen

Tarve lainsäädäntömuutokselle

Viestintäviraston näkemyksen mukaan lainsäädännöllä tulee varmistaa, että teleyritykset voivat jatkossakin käsitellä henkilötietoja maksuhäiriö- ja väärinkäytöstilanteissa sekä tarvittaessa luovuttaa kyseisiä tietoja muille teleyrityksille.

Tietoyhteiskuntakaaressa (TYK) säädetään viestinnän ja niihin liittyvien välitystietojen käsittelysäännöistä ja perusteista. Jo ennen tietosuojalautakunnan (13.2.2014 ja 24.6.2016) myöntämiä lupia teleyrityksillä on ollut mahdollisuus käsitellä välitystietoja tietoyhteiskuntakaaren 143 §:n nojalla väärinkäytöstopauksissa. Säännöksen mukaan teleyritys voi käsitellä välitystietoja maksullisen palvelun käyttöä maksutta tai muiden siihen rinnastuvien käyttöä koskevien väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi. Muilla siihen rinnastuvilla käyttöä koskevilla väärinkäytöksillä tarkoitetaan esimerkiksi sellaisia maksuttomia palveluja, joihin mahdollinen hyökkäys tehdään ulkopuolelta.<sup>1</sup> TYK 143 § on mahdollistanut säännöksen asettamissa rajoissa välitystietojen luovuttamisen muille teleyrityksille.<sup>2</sup>

TYK:n 143 § ei sovellu henkilötietojen käsittelyyn siinä laajuudessa kuin tietosuojalautakunnan myöntämässä luvissa on kyse. Tietosuojalautakunnan myöntämät luvat koskevat laajemminkin henkilötietojen käsittelyä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilötiedot eivät ole teleyrityksen omien asiakkaiden tietoja, käsiteltäessä tiettyjä arkaluonteisia henkilötietoja ja käsiteltäessä henkilötietoja maksuviivästysasioissa.

Yleislainsäädäntö vai sektorikohtainen erityislainsäädäntö

Viestintäviraston näkemyksen mukaan henkilötietojen käsittelystä maksuhäiriö- ja väärinkäytöstietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen tulisi säätää henkilötietoja koskevassa yleissäädännössä, ei välitystietojen käsittelyä koskevassa sektorikohtaisessa erityislainsäädännössä. Vaikka maksuhäiriöiden ja väärinkäytösten yhteydessä todennäköisesti käsitellään myös välitystietoja, on käsittelyn tarkoituksena käsiteltävänä olevassa tilanteessa nimenomaan henkilötietojen käsittely.

Viestintävirasto esittää lisäksi, että lainsäädäntöä kehitettäisiin siten, että myös muilla sähköisiä palveluita tarjoavilla toimijoilla kuin teleyrityksillä olisi mahdollisuus käsitellä henkilötietoja maksuhäiriö tai väärinkäytöstopauksissa. Esimerkkinä voidaan mainita tunnistuspalveluntarjoajien luottamusverkosto, jossa voi olla tarve vaihtaa sellaista tietoa, joka ei liity pelkästään tunnistamisen toimivuuteen tai tunnistamiseen liittyviin tieto-

<sup>1</sup> Ks. HE 221/2013 vp tietoyhteiskunta-kaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta, yksityiskohtaiset perustelut 143 §.

<sup>2</sup> Ks. tarkemmin HE 221/2013 vp, yksityiskohtaiset perustelut 143 § ja HE 125/2003 vp sähköisen viestinnän tietosuoja-laiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

turvaukseen tai -häiriöihin tai henkilöllisyyden käyttöön.<sup>3</sup> Mahdollinen väärinkäyttäjä voi olla luottamusverkoston ulkopuolinen toimija, joka hyödyntää tunnistuspalveluita asiointipalveluiden tai muiden sähköisten kanavien kautta.

## **Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto**

### Kiellon toimivuus

Matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltä on Viestintäviraston tietojen mukaan noudatettu viime vuosina pääosin hyvin. Viestintävirasto on saanut vuoden 2013 jälkeen ja ennen vuoden 2017 joulukuuta vain joitakin yksittäisiä asiakasyhteydenottoja matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin epäkohdista, eivätkä ne ole johtaneet selvityksiin. Viestintävirastossa on kuitenkin tällä hetkellä vireillä yksi, teleyrityksen kilpailevasta operaattorista tekemä matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia koskeva toimenpidepyyntö.

Viestintäviraston ei ole mahdollista arvioida kiellon vaikutuksia puhelinliittymien markkinointia koskeviin kuluttajavalituksien tai -ongelmien määriin. Kielto on ollut voimassa jo suhteellisen kauan, elokuusta 2012, eikä Viestintävirasto ole ennen viestintämarkkinalain puhelinmarkkinointia koskevaa kieltä ollut toimivaltainen käsittelemään matkaviestinpalvelujen puhelinmarkkinointia koskevia valitusasioita. Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa valvoa teleyritysten markkinointia yleisesti eikä sillä ole myöskään toimivaltaa tutkia esimerkiksi sopimuksen syntymiseen liittyviä teleyrityksen ja kuluttajan välisiä riita-asioita. Viestintävirasto saa siten markkinointiin liittyvistä ongelmista ja riita-asioista tietoa ainoastaan satunnaisesti. Viestintävirastolle tulleissa yhteydenotoissa markkinointimenettelyt eivät kuitenkaan erityisesti korostu.

Monet matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltämisen taustalla olleet ongelmat, kuten numeronsiirtoprosessin puutteellinen noudattaminen, voidaan ratkaista myös lievemmin keinoin kuin puhelinmarkkinoinnin kiellon avulla.<sup>4</sup> Voimassaolevan numeronsiirtosääntelyn noudattamisessa ei tiettävästi ole ongelmia. Tämä voidaan huomioida kiellon jatkamisen perusteita arvioitaessa, samoin kuin se, että puhelinliittymien määräaikaiset sopimukset ja kytkeykauppa ovat aiempaa huomattavasti harvinaisempia.

---

<sup>3</sup> Ks. laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009) 16 § 1 mom, jonka mukaan "Tunnistuspalvelun tarjoajan on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava ilman aiheutonta viivästystä tunnistuspalveluunsa luottaville osapuolille, tunnistusvälineiden haltijoille, muille luottamusverkostossa toimiville sopimuspuolilleen sekä Viestintävirastolle palvelun toimivuuteen, tietoturvaan tai sähköisen henkilöllisyyden käyttöön kohdistuvista merkittävistä uhkista tai häiriöistä. Viestintävirasto voi teknisesti välittää tietoja luottamusverkostossa osapuolten välillä ilmoittajan lukuun sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään."

<sup>4</sup> Myös perustuslakivaliokunta viittasi tähän lausunnossaan PeVL 6/2012.

## Kiellon mahdolliset kilpailuvaikutukset

Puhelinmarkkinointikiellon haittapuolia ovat sen mahdolliset vaikutukset matkapuhelinliittymien markkinoihin. Puhelinmarkkinoinnin täyskielto saattaa vaikeuttaa erityisesti uusien toimijoiden pääsyä markkinoille, minkä lisäksi se voi heikentää myös nykyisten toimijoiden välistä kilpailua. Kilpailun vähenemisellä olisi kielteisiä vaikutuksia sekä kuluttajien että erityisesti markkinoille tulevien teleyritysten asemaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2015 julkaisemassa selvityksessä puhelinmarkkinoinnin kiellon vaikutuksista tarkasteltiin muun muassa Viestintäviraston julkaisemia tilastoja matkaviestinverkon investoinneista sekä matkaviestinpalveluiden hintatason ja ARPU:n kehityksestä. Selvityksessä tarkasteltiin kuitenkin tilastoja ainoastaan vuoteen 2013 saakka, jolloin niiden suotuisan kehityksen perusteella voitiin todeta, etteivät ne antaneet "aihetta olettaa kilpailun vähentyneen matkapuhelinliittymissä".<sup>5</sup> Matkaviestinverkon investoinnit ylittivät kuitenkin vuoden 2013 tason vasta vuonna 2016,<sup>6</sup> eikä matkaviestinverkon puhelinliittymien hintataso ole viime vuosina laskenut vaan matkaviestinverkon kuluttajapalveluiden ARPU eli liittymäkohmainen keskilaskutus on vuoden 2013 jälkeen jatkuvasti hienoisesti kasvanut<sup>7</sup>. Suurten yritysten markkinaosuudet ovat pysyneet suhteellisen vakaina, ja muiden yritysten markkinaosuus on laskenut 6/2013 ja 6/2017 välillä<sup>8</sup>. Tilastojen kehityksestä ei voida kuitenkaan suoraan päätellä, onko puhelinmarkkinoinnin kiellolla ollut osuutta muutoksiin.

## Sääntelyn sektori- ja palvelukohtaisuus

Viestintäviraston näkemyksen mukaan sääntelyssä tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä teknologianeutraaliuteen ja välttää sektori-kohtaista erityissääntelyä. Yksinomaan matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia koskeva kiello voi kannustaa sen kiertämiseen ja aiheuttaa soveltamis- ja näyttöongelmia esimerkiksi sen suhteen, milloin muuta palvelua aluksi koskeneen puhelun aikana voidaan markkinoida myös matkapuhelinliittymää.

Viestintävirasto on esittänyt hallituksen säädösten sujuvoittamis-kärkihankkeen yhteydessä, että matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kiellosta voitaisiin luopua.<sup>9</sup> Kiellon säätämisen taustalla olleet, nimenomaan puhelinmyyntiin liittyneet ongelmakohdat kuten hyödykkeen monimutkaisuus eivät koske yksinomaan puhelinliittymien tai edes viestintäpalveluiden puhelinmyyntiä. Puhelinmyynnin sääntelyn kannalta olisi hyvä selvittää, sähköisen viestinnän tietosuojasetuksen tuomat muutokset huomioon ottaen, sektorikohtaisen sääntelyn sijasta ns. opt-in-mallin käyttöönottoa, jolloin kaikki puhelinmarkkinointi

<sup>5</sup> [Matkaviestinverkon puhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kiellon vaikutukset](#). Selvitys. Julkaisuja 1/2015, s. 15.

<sup>6</sup> [Teletoiminnan investoinnit](#). Viestintäviraston tilasto.

<sup>7</sup> [ARPU](#). Viestintäviraston tilasto. Tilasto sisältää myös muut mobiilipalvelut kuin puhelinliittymät.

<sup>8</sup> [Matkaviestinverkon liittymien markkinaosuudet](#). Viestintäviraston tilasto.

<sup>9</sup> [Säädösten sujuvoittaminen/norminpurku LVM:n hallinnonalalla](#), Viestintäviraston lausunto, 28.10.2015, dnro 1140/04/2015.

edellyttäisi kuluttajan ennakkosuostumusta myyntipuheluiden vastaanottamiseksi. Myös kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu kannattavat opt-in-mallin käyttöä<sup>10</sup>.



Johanna Juusela  
Johtaja



Päivi-Maria Virta  
Erityisasiantuntija

---

<sup>10</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedote 7.4.2017: Puhelinmyynti luvanvaraiseksi vaativat Kuluttaja-asiamies, Kuluttajaliitto ja Tietosuojavaltuutettu (<https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2017/7.4.2017-puhelinmyynti-luvanvaraiseksi-vaativat-kuluttaja-asiamies-kuluttajaliitto-ja-tietosuojavaltuutettu/>).