

**VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
TALOUSOIKEUDEN LAITOS**

Joonas Orkola

INTERNET-YHTEYKSIEN TARJONNAN SÄÄTELY
Kuluttajan aseman turvaaminen markkinoilla ja sopimussuhteessa

Talousoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO	sivu
KUVIOLUETTELO	5
TIIVISTELMÄ	7
1. JOHDANTO	9
1.1. Tutkimuksen tausta	9
1.2. Tutkimusongelman määrittely ja rajaus	10
1.3. Tutkimuksen rakenne ja lähteiden käyttö	13
2. LAINSÄÄDÄNNÖN YLIKANSALLINEN PERUSTA	15
2.1. Kuluttajalainsäädännön kehitys	16
2.2. Televiestintämarkkinoiden avaaminen kilpailulle	21
2.3. Tietoyhteiskuntastrategia	25
2.3.1. Tilaaajayhteyksien eriytetty tarjonta	27
2.3.2. eEurope 2002	29
2.4. Toimivat markkinat	30
2.4.1. Konvergenssi	32
2.4.2. Käyttöoikeusdirektiivi	35
2.5. Tietoyhteiskunta kaikille	37
2.5.1. Yleispalveludirektiivi	39
2.5.2. Laajakaistayhteyksien asema	41
2.6. Kilpailukykyinen Eurooppa	48
2.6.1. i2010	51
3. KANSALLISET MARKKINAT JA NIIDEN SÄÄNTELY	55
3.1. Vakiosopimukset ja kuluttajansuoja	55
3.1.1. Kuluttajansuojalaki	57
3.1.2. Termeistä	59
3.2. Viestintämarkkinalaki	60
3.3. Viranomaiset ja toimielimet	62
3.4. Markkinoiden sääntely	64
3.4.1. H MV-sääntely	66
3.4.2. Relevantit markkinat	67
3.4.3. Markkina-analyysi	68
3.4.4. Teleyritykselle kohdistettavat velvoitteet	71
3.4.5. Yleispalveluvelvoitteet	74
3.5. Viestintämarkkinat Suomessa	78
3.5.1. Valtakunnallinen laajakaistastrategia	78

4. SOPIMUSSUHDE	82
4.1. Liittymäsopimus	82
4.1.1. Sopimuseduapuolet	83
4.1.2. Sopimussisältö	86
4.1.3. Sopimusehtojen muuttaminen	87
4.1.4. Sopimusehtojen kohtuuttomuus	91
4.1.5. Tiedonantovelvollisuus	94
4.1.6. Sopimusehtojen valvonta	97
4.2. Hinnoittelu	99
4.3. Palvelun toimittaminen	103
4.4. Palvelun tekninen laatu	105
4.4.1. Standardointi	105
4.5. Vikatilanteet	107
4.6. Sopimusrikkomusten seuraamukset	109
4.6.1. Reklamointi	110
4.6.2. Korvaukset	111
4.6.3. Sopimuksen sovittelu	114
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	116
LÄHDELUETTELO	119
OIKEUSTAPAUSTRUETTELO	133

KUVIOLUETTELO	sivu
Kuvio 1: Aiheen rajaus.	12
Kuvio 2: Lainsäädännön muotoutuminen.	54
Kuvio 3: Telemarkkinoiden sääntely.	77
Kuvio 4: Esimerkkejä mahdollisista oikeusseuraamuksista.	115

VAASAN YLIOPISTO**Kauppätieteellinen tiedekunta**

Tekijä:	Joonas Orkola	
Tutkielman nimi:	Internet-yhteyksien tarjonnan säätely – Kuluttajan aseman turvaaminen markkinoilla ja sopimussuhteessa	
Ohjaaja:	Brita Herler	
Tutkinto:	Kauppätieteiden maisteri	
Laitos:	Talousoikeuden laitos	
Oppiaine:	Talousoikeus	
Aloitusvuosi:	2002	
Valmistumisvuosi:	2008	Sivumäärä: 133

TIIVISTELMÄ

Kuluttajat käyttävät yhä enemmän sähköisiä viestintäpalveluita, jotka välitetään teleyritysten tarjoamien internet-yhteyksien kautta. Internetin käytön yleistyessä myös siihen liittyvät ongelmat ovat kuitenkin lisääntyneet. Muun muassa liittymäsopimusten ehdot, palvelukatkokset ja toimitusten viivästyminen ovat aiheuttaneet epätietoisuutta kuluttajien keskuudessa ja teleyritysten asiakaspalveluiden ruuhkautumista. Tässä tutkimuksessa esitellään viestintämarkkinoita ja yksittäistä sopimussuhdetta koskevaa lainsäädäntöä, ja selvitetään, miten tämä keskeinen tietoyhteiskunnanpalvelu pyritään turvaamaan kaikille kuluttajille lainsäädännön avulla.

Sähköistä viestintää koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu Suomessa useaan otteeseen viime vuosien aikana. Lakimuutokset ovat perustuneet lähes poikkeuksetta Euroopan unionin sähköisen viestinnän direktiiveihin. Internet-yhteyksien tarjontaa koskeva lainsäädäntö on kohdistettu näiden direktiivien mukaisesti myös kansallisessa viestintämarkkinalaissa pääasiassa tukkimarkkinoille. Tutkimuksessa tarkastellaan lainsäädännön muotoutumista periaatteista ylikansallisen lainsäädännön kautta kansallisiksi säädöksiksi ja lopulta kuluttaja koskeviksi normeiksi. Viestintämarkkinasäädösten ohella tutkimuksessa on tarkasteltu myös kuluttajansuojasäädöksiä sekä suppeasti sopimus- ja kilpailuoikeutta.

Teknologian kehittyessä sähköistä viestintää koskevaa EU-lainsäädäntöä tullaan uudistamaan aktiivisesti myös lähitulevaisuudessa. Keskeinen kysymys internet-yhteyksien kannalta tulee olemaan laajakaistayhteyksien mahdollinen asema yleispalveluna. Tarve säädösten jatkuvaan kehittämiseen on pyritty ottamaan huomioon jo kansallisia lakeja säädettäessä. Huolimatta ylikansallisten säädösten ohjaavasta vaikutuksesta Suomessa on kyetty ottamaan huomioon myös kansalliset erityispiirteet. Voimassaoleva lainsäädäntö antaakin kuluttajille jo hyvät mahdollisuudet turvata oikeuksiaan näiden hankkiessa ja kuluttaessa internet-yhteyspalveluita. Vasta ajan kuluessa tullaan näkemään miten hyvin kuluttajat omaksuvat nämä oikeutensa ja millä tavoin viranomaiset kykenevät turvaamaan syrjimättömän kilpailun markkinoilla.

AVAINSANAT: internet-yhteys, viestintämarkkinalaki, sähköisen viestinnän direktiivit

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Suomen, kuten koko Euroopan, taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin katsotaan perustuvan tulevaisuudessa yhä enemmän innovaatioiden sekä tieto- ja viestintäteknologiateollisuuden varaan. Nämä toiminnot ja teollisuudenalat muodostavat siis keskeiset edellytykset taloudelliselle kehitykselle. Ollakseen kilpailukykyisiä globaalissa taloudessa tämänkaltaiset teollisuudenalat vaativat perustakseen tietoon perustuvan innovatiivisen yhteiskunnan. Kilpailukyvyn rakentaminen tällaisessa tietoyhteiskunnassa vaatii koulutettua ja osaavaa työvoimaa, jolla on pääsy tietoverkkoihin ja laaja-alaista kokemusta niiden käytöstä. Samalla tarvitaan käyttäjiä, jotka ovat valmiita kuluttamaan uusia palveluita. Tämä edellyttää fyysisten pääteyhteyksien ohella kuluttajien luottamusta näitä uusia palveluita kohtaan. Jotta voidaan puhua tietoyhteiskunnasta ja saavuttaa sen tarjoamia hyötyjä, tulee tietoverkkojen olla osana koulutusta, työtä ja vapaa-aikaa. Sähköisen viestinnän palveluiden kannalta keskeisimpänä tietoverkkona voidaan pitää internetiä, jota käyttää lähes viidesosa koko maapallon väestöstä¹.

Yksittäisen kuluttajan kannalta tietoyhteiskunta ei tarjoa ainoastaan mahdollisuuksia vaan se asettaa myös vaatimuksia. Jopa julkisten palveluiden siirtyessä tietoverkkoihin kuluttajat tulevat jokapäiväisessä elämässään yhä riippuvaisemmiksi internetin käytöstä. Ilman internet-yhteyttä henkilön voidaan katsoa syrjäytyvän tietoyhteiskunnasta. Lisäksi palveluilla on taloudellista arvoa ja niiden heikko laatu, tai jopa virheellisyys saattaa johtaa yksittäisen kuluttajan kannalta merkittäviin vahinkoihin. Tämän vuoksi internet-yhteyden voidaan katsoa olevan tietoyhteiskunnassa jokaisen kansalaisen oikeus. Kaikilla on siis oltava mahdollisuus käyttää laadukkaita internet-palveluita asuinpaikastansa riippumatta. Suomessa onkin jo yli 1,5 miljoonaa laajakaistaliittymää, jotka mahdollistavat internet-palveluiden monipuolisen käytön². Yhteyksien määrän kasvu on tuonut kuitenkin yhä selvemmin esille myös näillä markkinoilla ilmenevät ongelmat.

¹ Internet World Stats 2007

² Viestintävirasto 2007a

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että internet-yhteyksien ollessa yksityisten elinkeinonharjoittajien tuottamaa palvelua, niiden tarjonta tulee turvatuksi ensisijaisesti markkinaehtoisien kilpailun kautta. Viime vuosina on kuitenkin yhä havaittu ongelmia internet-yhteyksien markkinoilla, koska teleyritysten keskinäisen kilpailun rajoittuminen on heikentänyt kuluttajan asemaa. Kuluttajat ovat kärsineet eriarvoisesta asemasta erityisesti yhteyksien toimituksissa. Ainakin ennen viime vuosina tapahtuneita lakiuudistuksia myös virhetilanteet olivat aiheuttaneet suurta epävarmuutta kuluttajille sekä teleyritysten asiakaspalveluiden ruuhkautumista.

Viestintämarkkinoilla, joiden alle internet-yhteyden tarjonnan voidaan katsoa kuuluvan, sovelletaan horisontaalisia, eli useita toimialoja koskevia, lakeja. Kilpailua tasapainotetaan markkinahäiriöiden osalta kilpailulainsäädännöllä, kuluttajan etua pyritään turvaamaan kuluttajalainsäädännön avulla ja oikeussuhteen perustana olevaa viestintäpalvelusopimusta koskevat sopimusoikeudelliset yleisperiaatteet. Viestintämarkkinoilla on kuitenkin luonteensa, historiansa ja yhteiskunnallisen asemansa vuoksi erityispiirteitä, joiden vuoksi on katsottu tarpeelliseksi kohdistaa niihin myös alakohtaista erityislainsäädäntöä. Samalla tavoin kuin alakohtaiset eroavaisuudet, ovat myös kansalliset erityispiirteet vaikuttaneet lainsäädännön muotoutumiseen. Euroopan yhteisön (EY) direktiivit on implementoitu lainsäädäntöömme kansalliset olosuhteet huomioon ottaen. Yleiset teknologiset sekä poliittiset trendit ja muilta oikeudenaloilta kumpuavat periaatteet johtavat lopulta niihin normeihin, joiden avulla pyritään turvaamaan yksittäisen kuluttajan oikeus nauttia tietoyhteiskunnan mukanaan tuomista hyödyistä.

1.2. Tutkimusongelman määrittely ja rajaus

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää millä keinoin internet-yhteyden tarjontaa säädellään Suomessa ja mitkä ovat perusteet tällaiselle säätelylle. Tutkimus on tehty kuluttajan näkökulmasta, jonka ymmärtämisestä voidaan katsoa olevan hyötyä myös liikkeenjohdollisesti. Painottaahan liiketaloustiede nykyään, että yritysten toiminnan tulisi olla yhä asiakaslähtöisempää. Markkinoita ei tulisi nähdä sääntelyn kannalta ainoastaan vastakkainasetteluna. Hyvin toimivat markkinat koituvat viimeistään pidemmän ajan kuluessa kaikkien osapuolten eduksi.

Telemarkkinoilla toimivien yritysten ja kuluttajan oikeussuhdetta tulee tarkastella sekä yleisen kuluttajasuojan lainsäädännön, että telemarkkinoita koskevan erityisen

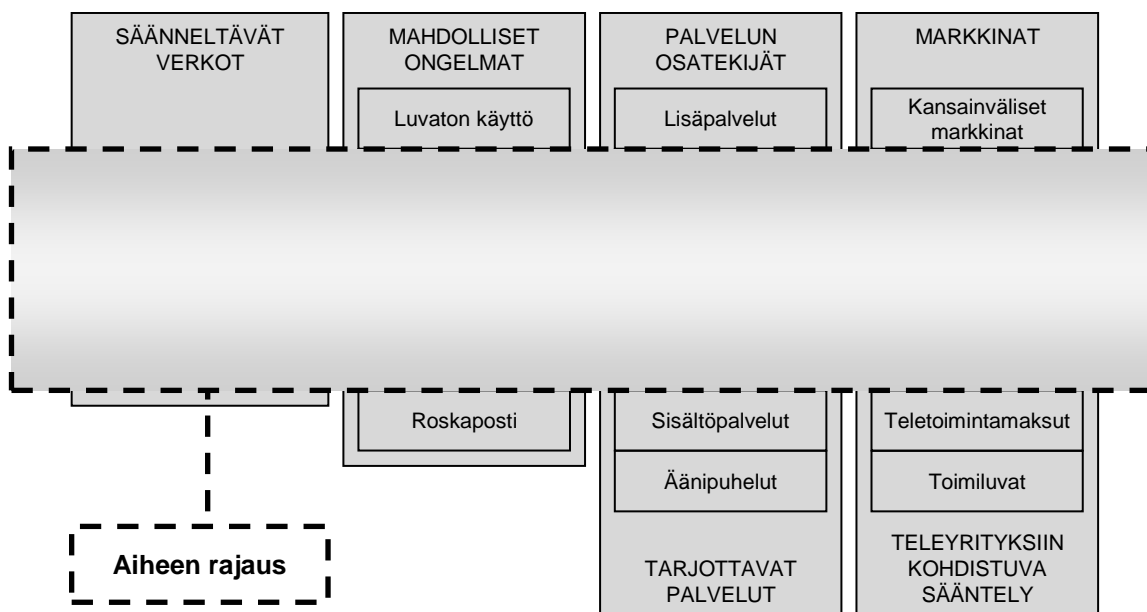
yksityisoikeuden kautta. Myös kilpailulainsäädäntö on perusteltua ottaa mukaan tarkastellessa tätä oikeussuhdetta, koska siihen kohdistuvan politiikan avulla on pyritty takaamaan välillisesti myös kuluttajan oikeuksia. Jotta tutkimuksessa voidaan keskittyä juuri internet-yhteyksien tarjontaa koskeviin erityiskysymyksiin, on keskeiseksi tutkimusaineistoksi tullut ottaa nimenomaan viestintämarkkinalaki esitöineen. Jo pikainen silmäys tähän aineistoon paljastaa EY-lainsäädännön keskeisen merkityksen sääntelyn kannalta. Suomen kansallinen lainsäädännön kehitys on viime vuosikymmeninä ollut monilta osin sidoksissa Euroopan unionin (EU) lainsäädäntöön. Teletointaoikeus on kehittynyt ja saanut nykyisen muotonsa juuri näinä viime vuosikymmeninä. Suomessa sovellettavan lainsäädännön taustaa on tämän vuoksi loogista lähteä tarkastelemaan yhteisölainsäädännön kautta. Lisäksi yhteisön kuluttajansuojapolitiikka on voimistunut ja yhteisö on siirtänyt kansallista lainsäädäntövaltaa itselleen. Tästä ylikansallisesta lainsäädännöstä on siis järkevä aloittaa tarkastelu ja vähitellen edetä kohti kuluttajan ja teleyrityksen välisen oikeussuhteen kansallista säätelyä.

Edellä esitetyn logiikan mukaisesti, tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1. Millainen ylikansallinen perusta viestintämarkkinalainsäädännöllä on ja millaiseksi tämä säädäntö on muotoutunut/muotoutumassa?*
- 2. Millä keinoin internet-yhteyksien tarjontaa säädelään Suomessa?*
- 3. Mitkä ovat kuluttajan oikeudet ja velvollisuudet internet-yhteyttä koskevassa sopimussuhteessa?*

Tutkimusaluetta on rajattu monelta osin, jotta aihealueeseen sisällytetty lainsäädäntö on voitu käsitellä tarpeeksi laajasti. Tätä rajausta on vaikea tiivistää muutamaan sanaan, mutta pääperiaate on ollut selvittää vain keskeisimmät kysymykset tutkimuskysymysten kannalta. Käsiteltävänä on siis säätely, jonka päämääränä on yksinomaan tai pääosin turvata kuluttajan etuja. Välillisten vaikutusten osalta raja on jouduttu vetämään osin keinotekoisin perustein. Vaikka teleyrityksen toimilupamenettelyllä pyritään turvaamaan telepalveluiden saatavuus Suomessa, on se suljettu pois käsittelystä telemaksuja koskevien säädösten tavoin. Sen sijaan teleyrityksille asetettavat erityisvelvoitteet on otettu käsittelyyn niiltäkin osin, kun niiden vaikutukset ovat

kuluttajan kannalta välillisiä. Kyse on pitkälti siitä, mikä on nähty tarpeeksi keskeisenä säätelynä kuluttajan kannalta.



Kuvio 1. Aiheen rajaus.

Internet-yhteyden osalta käsitellään vain tämän yhteyden tarjoamista, ei sen kautta tarjottavaa sisältöä eikä tietoturva koskevia säädöksiä. Itse yhteys on loogista priorisoida käsittelyssä, sillä tilannetta voisi verrata vaikka tieverkkoon. Liikennesäännöt ovat toissijaisia autoilijan kannalta, jos kotipihaan ei johda edes kulkukelpoista ajouraa. Tietoturvakysymyksetkään eivät siis aktualisoidu ilman saatavilla olevaa toimivaa yhteyttä. Teknologinen, ja sitä kautta myös lainsäädännöllinen, kehitys on johtamassa siihen, että käsittelyä ei tarvitse rajoittaa erilaisten viestintäverkkojen osalta. Kyseessä on datasiirtopalvelun tarjoaminen, joten perinteiset äänipuhelupalvelut eivät kuulu käsittelyn piiriin. Aiemmin lähinnä äänensiirtoon käytetyt kiinteät puhelinverkot kuitenkin muodostavat myös internet-yhteyksien tarjonnan suhteen keskeisen säätelyalueen. Laista löytyykin yhä useita ainoastaan näitä verkkoja koskevia säännöksiä.

Eurooppalaisessa ylikansallisessa lainsäädännössä televiestintäsektoria on säädelty sisämarkkinoiden näkökulmasta avaamalla kansallisia markkinoita eurooppalaiselle kilpailulle. Ulkomaisten ylikansallisten yhtiöiden toiminta Suomen sähköisen viestinnän

markkinoilla ei kuitenkaan ole ainakaan vielä merkittävää kuluttajan näkökulmasta. Sisämarkkinoita koskeva EU-lainsäädäntö ja kansallisessa laissa esiintyvät lainvalintakysymykset eivät siis ole olennaisia tutkimusongelman kannalta.

1.3. Tutkimuksen rakenne ja lähteiden käyttö

Tutkimus koostuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi kolmesta varsinaisesta pääluvusta. Nämä pääluvut on pyritty jakamaan loogisesti, jotta ne muodostavat kukin eheän kokonaisuuden, mutta antavat samalla pohjan seuraavalle pääluvulle. Tutkimus etenee suuremmista kokonaisuuksista pienempiin ja mahdollisesti samalla myös periaatteellisista asioista kuluttajan kannalta konkreettisempiin kysymyksiin. Osin saatavilla olevasta lähdeaineistosta johtuen pääpaino on ensimmäisillä pääluvuilla.

Toinen pääluku käsittelee eurooppalaisen viestintämarkkinalainsäädännön kehittymistä telemarkkinoiden liberalisoinnin jälkeen. Kehitystä on perusteltua seurata kahdesta syystä, jotka molemmat perustuvat toimialan dynaamiseen luonteeseen. Ensinnäkin sähköisen viestinnän historia nykymuodossaan on todella lyhyt ja erityislainsäädäntö on kehittynyt lähes tyhjästä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Toinen syy on alan nopea tekninen, ja osin myös rakenteellinen, kehitys ja tätä kautta lainsäädännön nopea vanheneminen. Katsaus taaksepäin helpottaa voimassaolevan lainsäädännön ymmärtämistä ja antaa perspektiiviä pohdittaessa miten lainsäädäntöä tullaan kehittämään. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta luvussa käsiteltävä lainsäädäntö on yhä voimassa tai sillä on muuten yhä vaikutusta osana uusia säännöksiä.

Kolmas ja neljäs pääluku käsittelevät kansallista säätelyä, joka on keskittynyt teleyrityksille asetettaviin velvollisuuksiin. Kolmannessa luvussa käsitelläänkin yleiskatsauksen lisäksi juuri näitä velvollisuuksia ja perusteita niiden asettamiselle. Tämän tutkimuksen tarkoitus on keskittyä vähittäismarkkinoiden tarkasteluun, mutta sääntelyn tukkumarkkinapainotteisen toteuttamistavan vuoksi on syytä esittää perusteellisemmin myös näitä markkinoita koskevia säännöksiä. Luvut perustuvat lainsäädännöllisesti pääosin viestintämarkkinalakiin, joskin jälkimmäisessä luvussa on pyritty esittelemään myös kuluttajasuojalainsäätönsä. Neljäs luku onkin jaoteltu sopimussuhteen elinkaaren mukaan ja siinä pyritään käsittelemään säännöksiä, jotka koskettavat suoraan kuluttajan oikeuksia.

Tutkimuksessa on pyritty käyttämään mahdollisimman laajasti erilaista lähdeaineistoa. Eniten painoarvoa ovat saaneet lainesityöt ja erityisesti hallituksen esitykset. Tämä johtuu siitä, että tutkimuksen kohteena olevaa viestintämarkkinalakia on uudistettu monilta kohdin viimeisten vuosien aikana ja sitä koskeva kirjallisuus on yksityiskohtien osalta vanhentunutta. Sen sijaan elektronisia lähteitä on pyritty käyttämään runsaasti ajantasaisen tiedon keräämiseksi.

2. LAINSÄÄDÄNNÖN YLIKANSALLINEN PERUSTA

Euroopan talousyhteisö (ETY) ja sitä seurannut Euroopan yhteisö (EY) eivät perustettaessa vielä säädelleet kuluttajansuojaa eivätkä telemarkkinoiden toimintaa. ETY:n perustamisasiakirjassa ei ole näistä kumpaakaan yleisesti käsitteleviä määräyksiä. Kyseisen, vuoden 1957, Rooman sopimuksen voidaan katsoa kuitenkin muodostavan pohjan näille kummallekin yhteisölainsäädännön osa-alueelle.¹

Euroopan yhteisölainsäädännön ja politiikan johtoajatuksena on jo perustamissopimuksesta lähtien voitu pitää tavaroiden, palveluiden ja ihmisten liikkumisenvapautta edistäviä määräyksiä. Kilpailun vapauttamisen ja kaupan esteiden poistamisen on nähty koituvan myös kuluttajan eduksi. Kuluttajapolitiikka nähtiin aiemmin vain osaksi tätä kokonaisuutta, jota ei tarvinnut erikseen säädellä. Kuluttajapolitiikan ja vapaakauppapolitiikan suhde ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen. Kansallisen sääntelyn purkaminen on ollut yhteisön vapaakauppapolitiikan ydin ja erillinen kuluttajaa suojaava uusi sääntely on nähty ristiriitaisena tämän tavoitteen kanssa. Kuluttajansuojasääntelyä pelättiin käytettävän keinona vapaan kaupan rajoittamiseksi ja maiden omien intressien suojelemiseksi. Kuluttajapolitiikka ei saanutkaan virallista asemaa yhteisö lainsäädännössä ennen Maastrichtin sopimuksen voimaan astumista vuonna 1993. Jännite kuluttajansuojapolitiikan ja kilpailupolitiikan välillä onkin yhä suurempia taloudellisia kysymyksiä EU:ssa.²

Kilpailun vapauttamisen myötä telemarkkinoille kohdistettavaa sääntelyä on pyritty keventämään. Yhteisön televiestintää koskevan politiikan kehityksen ei voida kuitenkaan katsoa perustuvan pelkkään lainsäädännön liberalisointiin ja sääntelyn purkamiseen. Näitä kahta keinoa ei tule myöskään sekoittaa keskenään. Yhteisölainsäädäntö televiestintäsektorilla on ollut erittäin aktiivista. Esimerkiksi vuosien 1984 ja 2001 välisenä aikana annettiin yli 100 eriasteista määräystä ja toimintaohjetta telemarkkinoiden säätelemiseksi.³

¹ Määttä 1994: 27,31

² Weatherill 2005: 1–2

³ Walden & Angel 2001:277

2.1. Kuluttajalainsäädännön kehitys

Rooman perustamissopimus ei antanut Euroopan yhteisölle, eikä sen toimielimille lainsäädännöllistä valtaa, jolla olisi voitu suoraan suojata kuluttajan oikeuksia. Koska yhteisö voi toimia lainsäätäjänä vain sellaisilla lainsäädännön alueilla, joille on luotu nimenomainen peruste perussopimuksissa, voitiin kuluttajan etuja suojata vain välillisesti muun muassa kilpailulainsäädännön kautta. Perustamissopimuksessa on viisi tällaista kuluttajaa välillisesti suojaavaa mainintaa. Nämä määräykset ovat lähes muuttumattomina yhä voimassa olevaa yhteisöoikeutta, sillä ne on sisällytetty Amsterdamin perussopimukseen vuonna 1999.

Maatalouspolitiikkaa, yritysten sopimusoikeutta, valtionapua ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat artikkelit asettavat elinkeinonharjoittajille määräyksiä syrjimättömyydestä, kuluttajahinnasta ja valtion avusta yksittäisen kuluttajan hyväksi sekä kuluttajan etujen huomioimisesta liiketoiminnassa. Kyseiset määräykset eivät kuitenkaan vielä luoneet minkäänlaista kehittyneitä kuluttajansuojainfrastruktuuria yhteisölle vaan kaupan vapauttamiseksi annettujen määräyksien katsottiin edistävän riittävästi myös kuluttajan etuja. Monopolioiden poistaminen ja kansallisten markkinoitten liberalisointi nähdään yhä keskeisinä keinoina kuluttajan etujen edistämiseksi. Näiden toimien avulla pyritään alentamaan palveluiden kuluttajahintoja, lisäämään ja laajentamaan palvelutarjontaa sekä palveluiden laatua ja käytettävyyttä^{4,5}.

Yhteisön kuluttajansuojaa pyrittiin kehittämään ei-sitovien normien eli, pehmeän sääntelyn, kautta sekä harmonisoimalla kansallista lainsäädäntöä. Kuluttajansuojan asteittainen kehitys kietoutui myös osaksi koko yhteisölainsäädännön rakentumista, sillä kuluttajan etuja on ollut tarve kartoittaa laaja-alaisesti kehitettäessä yhteisölainsäädäntöä. Vuonna 1962 perustettiin Euroopan komission alaisuuteen erityinen kuluttajaneuvosto neuvoa-antavaksi elimeksi. 1970-luvulla poliittinen sitoutuneisuus kuluttajan suojaamiseksi kasvoi ja Euroopan yhteisön primäärioikeudessa on nimenomaisesti mainittu tarve suojata kuluttajan oikeuksia vuodesta 1987, jolloin yhtenäisasiakirjalla perustamisasiakirjaan lisättiin maininta kuluttajan suojaamisesta 100a artiklan osaksi (nykyisin artikla 95).⁶

⁴ Euroopan komissio 2006

⁵ Weatherill 2005: 3–5

⁶ Määttä 1994: 27,31

Välilliset toimet eurooppalaisen kuluttajansuojan luomiseksi loivat pohjan EU:n kuluttajapolitiikalle jo selvästi ennen sen virallistamista. Euroopan Unionin perustanut Maastrichtin sopimus, joka astui voimaan vuonna 1993, liitti kuluttajansuojapolitiikan viralliseksi osaksi yhteisön toimintaa ja antoi yhteisölle ensikerran mahdollisuuden ryhtyä aktiivisiin ja suoriin lainsäädäntö toimiin kuluttajansuojan vahvistamiseksi. Tätä toimivaltaa on kuitenkin käytetty vähäisesti ja pääasiassa harmonisoimalla kansallista lainsäädäntöä. Harmonisoinnin kautta lainsäädäntövaltaa on siirtynyt kansallisilta viranomaisilta yhteisölle ja yhteisö on omaksunut roolin, jossa se asettaa kuluttajansuojaa koskevat standardit. EY on asettanut direktiiveillä vähimmäisvaatimukset, jotka on tullut siirtää osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin ollut mahdollisuus asettaa tiukempia määräyksiä kuluttajan suojelemiseksi. EY:n kuluttajansuoja on perustunut alun perin näihin niin sanotuille minimidirektiiveihin. Komissio on kuitenkin siirtymässä entistä yhtenäisemmän säätelyn kannalle, jolloin täydellinen harmonisointi poistaisi edellä mainitun jouston varan kansallisilta lainsäätäjiltä. Tällaiset vapaan kaupan edistämiseksi säädetyt maksimisointidirektiivit voivat harmonisoinnin kautta myös heikentää joiltain osin kuluttajan asemaa kansallisessa lainsäädännössä.⁷

Tietoyhteiskunnan kuluttajansuojaa koskeva yhteisöoikeus perustuu myös telekommunikaatio sektorilla kaikkia palveluita koskeviin direktiiveihin. Keskeisimpinä direktiiveinä voidaan pitää kuluttajasopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevaa direktiiviä⁸ sekä etäsopimuksia⁹ ja harhaanjohtavaa mainontaa¹⁰ koskevia direktiivejä. Näiden direktiivien antamisen jälkeen kaikkia sektoreita koskevan horisontaalisen kuluttajapolitiikan strategisia suuntaviivoja on yhteisössä tarkasteltu 90-luvun lopulta lähtien kolme kertaa.¹¹

Ensimmäinen kuluttajapoliittinen toimintasuunnitelma laadittiin vuosille 1999–2001. Strategiassa pyrittiin ottamaan huomioon markkinoilla tapahtuvat muutokset, kuten globalisaatio, teknologinen kehitys sekä palveluiden korostunut merkitys. Osittain näiden trendien seurauksena syntynyt pyrkimys kohti tietoyhteiskuntaa asetti kuluttajapolitiikalle uusia haasteita. Kuluttajapolitiikka kietoutui yhä tiiviimmin yhteen sektorikohtaisen lainsäädännön kanssa, ja kuluttajien edut ovat keskenään riippuvaisia muiden markkinatoimijoiden etujen kanssa. Kilpailun vapautuminen useilla sektoreilla,

⁷ Weatherill 2005:2; Määttä: 36–37; Euroopan yhteisöjen komissio 2006

⁸ 93/13/ETY

⁹ 97/7/EY

¹⁰ 84/450/ETY ja tätä täydentävä 97/55/EY

¹¹ Euroopan komissio 2007a

mukaan lukien telekommunikaatioalalla, vaati myös lainsäätäjien erityishuomiota. Näin ollen sekä lainsäädännölliset että eri markkinaosapuolten välistä dialogia edistävät toimet nähtiin tarpeellisiksi. Toimintaohjelmassa oli kolme tavoitetta, joiden kautta pyrittiin edistämään kuluttajien etuja unionissa. Tavoitteet oli johdettu Amsterdamin sopimuksen kuluttajasuojaa koskevasta 153 artiklasta. Ensimmäinen tavoite koski kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia, tiedonsaantia ja edellä mainittua dialogia markkinatoimijoiden kesken. Toisen tavoitekokonaisuuden alla käsiteltiin lähinnä tuotteisiin ja palveluihin liittyviä turvallisuus ja terveystekijöitä. Kolmas tavoite koski kuluttajien taloudellisia etuja. Sen piiriin kuuluivat muun muassa tietoyhteiskunnan potentiaalin avaaminen kaikkien kuluttajien käyttöön sekä voimassa olevien lainsäädännöllisten puitekehitysten uudistaminen vastaamaan markkinoiden muutoksia.¹²

Kolmevuotista toimintasuunnitelmaa seurasi viisivuotinen toimintasuunnitelma, joka ulottui vuoteen 2006 asti. Tietoon perustuvan kuluttajapolitiikan katsottiin olevan edellytys toimivien sisämarkkinoiden vahvistamiseksi. Strategian taustalla vaikuttavia teemoja olivat muun muassa uusi yhteisvaluutta sekä laajentuvat EU:n sisämarkkinat ja kuluttajien luottamuksen lisääminen näillä markkinoilla tapahtuvassa valtioiden rajat ylittävässä kaupassa. Kolmen keskipitkänajan tavoitteen kautta pyrittiin keskittymään kuluttajansuojasääntöjen tehokkaaseen harmonisointiin ja soveltamiseen sekä osallistamaan kuluttajajärjestöjä EU:n politiikkaan. Toimintasuunnitelmassa kiinnitettiin huomiota kuluttajia koskevan sopimusoikeuden uudistamiseen ja harmonisointiin. Myös vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä pyrittiin kehittämään, jotta taloudelliset esteet eivät rajoittaisi kuluttajan mahdollisuutta vaatia oikeuksiaan. Nämä järjestelyt koskivat kuitenkin pääasiassa valtion rajat ylittävää kauppaa.¹³

Telemarkkinoiden kannalta kuluttajien asemaan vaikuttavia merkittävinä pidettyjä muutoksia olivat internetin käytön yleistymisen sekä tämän kautta kasvava sähköinen kaupankäynti, joihin pyrittiin reagoimaan vuonna 2000 käynnistetyllä eEurope ohjelmalla. Yleishyödyllisten palveluiden osalta, joihin laskettiin siis myös televiestintäpalvelut, korostettiin palvelun laadun merkitystä kuluttajille¹⁴. Komission julkaisemassa raportissa¹⁵ katsottiin tarpeelliseksi tehokkaamman arviointijärjestelmän

¹² Euroopan komissio 1998

¹³ KOM(2002)208

¹⁴ KOM(2002)208

¹⁵ KOM(2001)598

kehittäminen yleishyödyllisiä palveluita varten ja samalla kiinnitettiin huomiota yleispalveluiden rahoitukseen. Näitä periaatteita pyrittiin kuluttajapoliittisen toimintasuunnitelman mukaisesti soveltamaan myös televiestintäalaa koskevissa uusissa sääntelypuitteissa. Tämä uusi sääntelyjärjestelmä sisälsi yleispalveludirektiivin, jonka kautta turvattiin yleishyödyllisten telepalvelujen saatavuus, kohtuuhintaisuus ja korkea laatu kuluttajille. Komissio onkin katsonut, että yleispalveluita ei ole tarpeellista säädellä horisontaalisesti, koska tällaisella yleispalveluiden puitedirektiivillä ei voitaisi vastata alakohtaisiin erityisvaatimuksiin. Näin horisontaalisen kuluttajansuojan periaatteita sovelletaan sektorikohtaisessa säädännössä alakohtaisesti laadituin direktiivein.¹⁶

Kuluttajapoliittisessa strategiassa asetetut kolme tavoitetta onnistuttiin siirtämään onnistuneesti osaksi kansallisia kuluttajapoliittisia strategioita. Suoritettujen tutkimusten mukaan jäsenvaltioiden kuluttajapolitiikka oli yhdentynyt sekä asiasisällöllisesti että tavoitteiden ja toimintatapojen suhteen. Kuluttajien etuja ei kuitenkaan kansallisella tasolla saatu kirjattua yhtä laajasti osaksi muiden sektorien strategisia tavoitteita. Myös kuluttajansuojapolitiikassa EU-strategia jäi osin kansallisesti asetettujen prioriteettien varjoon. Strategian kautta annettiin kuitenkin useita aloitteita, joista merkittävimmät koskivat tuotteiden ja palveluiden turvallisuutta sekä kuluttajien taloudellisten etujen turvaamista. Näistä jälkimmäinen johti sopimattomia kaupallisia menettelyitä koskevan direktiivin¹⁷ säätämiseen. Myös sähköistä kauppaa ja ympäristöpolitiikkaa koskevista aloitteista seurasi kansalliselle tasolle ulottuvia vaikutuksia, mutta joillakin sektoreilla aloitteiden strategian vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Strategiaa seuranneen arviointiraportin mukaan sen saavutukset vaihtelivat valtioittain. Selvin jakauma oli uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välillä. Vanhoissa jäsenmaissa onnistuttiin tehostamaan yhteistyötä säädösten toimeenpanossa, mutta muun muassa rahoituspalvelualalla kuluttajien koskevia säädöksiä ei saatu mainittavasti harmonisoitua. Kuluttajajärjestöt pitivät myös standardeja ja laatumerkintöjä koskevia toimia riittämättöminä kun taas liike-elämän edustajat näkivät yhä ongelmia hyvityskäytäntöä koskevassa menettelyssä.¹⁸

Liike-elämän edustajat osallistuvat kansallisen tason strategioiden laadintaan lähinnä konsultoimalla, mutta kuluttajajärjestöt ovat ottaneet työryhmien ja seminaarien kautta aktiivisemmän roolin tässä prosessissa. Kuluttajien osallistumisen poliittiseen

¹⁶ KOM(2001)598

¹⁷ 2005/29/EY

¹⁸ SEC(2007)321: 3–5; Van Dijk Management consultants 2006: 28,36

päätöksentekoon ja lainsäädäntöprosessiin voidaan katsoa edellyttävän taloudellisten resurssien lisäksi yhä enemmän asiantuntemusta sekä molemminpuolista kommunikaatioita kuluttajajärjestöjen ja komission välillä. Komission päätöksellä¹⁹ perustettiin vuonna 2000 ensimmäinen EU-rahoitteinen kuluttajakomitea jatkamaan jo aiemmin perustetun komitean työtä. Nämä komiteat koostuivat kansallisten kuluttajajärjestöjen ja eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen edustajista ja niiden tarkoitus oli kerätä kuluttajajärjestöiltä lausuntoja esitettäväksi komissiolle. Komiteoiden taustalla olevat säädökset kumottiin ja niiden toiminta jatkamaan perustettiin eurooppalainen neuvoa-antava kuluttajaryhmä ECCG (European Consultative Consumer Group), jonka toimintaan voidaan komission ehdotuksesta ottaa mukaan myös muiden kuin varsinaisten kuluttajajärjestöjen edustajia²⁰. Kuluttajaryhmä on käsitellyt muun muassa Euroopan komission tietoyhteiskunnan ja viestimien pääosaston johtajan aloitteesta yleispalveluiden asemaa markkinoilla ja sitä koskevan sääntelyn uudistamista televiestintä sektorilla²¹. Saman toimielimen aloitteesta on ryhmässä käsitelty myös muita kuluttajaa koskevia kysymyksiä telemarkkinainsäädännössä²². Ryhmän rooli keskustelufoorumina kasvaa jatkuvasti ja tämän lisäksi komissio on asettanut kuluttajasioista vastaavia henkilöitä alakohtaisiin EU:n pääosastoihin.²³

Uuden vuosille 2007–2013 ajoittuvan EU:n kuluttajapoliittisen strategian keskeisenä teemana on unionin sisämarkkinoiden kehittäminen. Kuluttajien nähdään muodostavan tämän talouden selkärangan, joten strategian avulla pyritään lisäämään näiden luottamusta jäsenvaltioiden rajat ylittävää kaupankäyntiä kohtaan. Jo edeltävien ohjelmien aikana käynnistettyjen ECC-net (The European Consumer Centres Network, kuluttajia neuvova Euroopan kuluttajakeskus verkosto) ja CPC (Consumer Protection Co-operation Network, kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkosto) hankkeiden avulla pyritään lisäämään kuluttajille suunnattua tiedotusta sekä tehostamaan viranomaisyhteistyötä esteiden purkamiseksi sisämarkkinoiden kuluttajakaupassa. Näiden ohjelmien lisäksi strategian kautta pyritään edistämään myös useita muita aiemmin aloitettuja hankkeita ja siitä löytyy useita kuluttajan asemaa myös kansallisilla telemarkkinoilla koskettavia kysymyksiä. Erityisesti vuorovaikutusta kuluttajapoliittisen strategian ja EU:n muiden alojen strategisten ohjelmien välillä pyritään lisäämään aiempaa voimakkaammin uuden strategian aikana.²⁴

¹⁹ 2000/323/EY

²⁰ 2003/709/EY

²¹ ECCG 2006

²² kts. ECCG 2004

²³ SEC(2007)321:4–6

²⁴ KOM(2007)99

Vihreässä kirjassa kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten tarkistamisesta (2006) todettiin tällaisen säännösten olevan kansallisella tasolla varsin hajanaista. Tämä seikka saattoi heikentää säädännön tarjoamaa turvaa kuluttajille. Dokumentissa esitetään kolme mahdollista toimintavaihtoehtoa tilanteen selkeyttämiseksi. Ensinnäkin EU voi pidäytyä kaikista toimista lainsäädännön uudistamiseksi. Tämän tosin epäillään johtavan yhä lisääntyvään säännösmäärään kansallisella tasolla. Toinen vaihtoehto olisi alakohtainen sääntelytapa, jolloin EU harmonisoi tehokkaammin sektorikohtaisesti kuluttajien etuja koskevaa säädäntöä. Kolmannen vaihtoehdon mukaan EU antaisi myös laaja-alaisia säädöksiä siten, että yhdellä tai useammassa puitesäädöksellä annettaisiin horisontaalisesti yleisiä ominaisuuksia koskevat säädökset ja täydentävää alakohtaista säädäntöä annettaisiin tarvittaessa. Komission on tarkoitus antaa toimintaehdotuksensa näiden vaihtoehtojen pohjalta vuoden 2008 aikana. Kuluttajapoliittisen strategian perusteella on kuitenkin selvää, että kuluttajansuojapolitiikkaa pyritään yhtenäistämään voimakkaasti tulevana vuosina. Nykyisestä minimiharmonisaatiosta pyritään siirtymään säännösten täysharmonisaatioon, jolloin jäsenvaltioille ei jäisi enää mahdollisuutta kansalliselle lisäsäätelylle. Myös kansallisten kuluttajansuojastrategioiden valvontaa tullaan lisäämään ottamalla käyttöön erilaisia vertailumittareita.²⁵

Luottamuksen vahvistamisen ohella strategian keskeisiä tavoitteita ovat kuluttajien turvallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen. Näistä jälkimmäisen katsotaan muodostuvan markkinoilla tarjottavien tuotteiden ja palveluiden hinnasta, laadusta, saatavuudesta ja monipuolisuudesta sekä kuluttajan valinnan vapaudesta. Strategiassa kiinnitetään huomiota erityisesti välttämättömyyspalveluiden kohtuuhintaisuuteen sosiaalisen eriarvoisuuden välttämiseksi. Komission tavoite on turvata yleispalvelut unionin alueella ja ottaa kuluttajansuoja intressit huomioon kaikilla yleishyödyllisten palveluiden aloilla (SGI, service of general interest) näiden säädäntöä uudistettaessa. Komissio myös jatkaa ECCG:n operatiivisen toiminnan rahoittamista ja ryhmän osallistamista keskeisiin päätöksentekoprosesseihin.²⁶

2.2. Televiestintämarkkinoiden avaaminen kilpailulle

Internet on maailmanlaajuisesti käytettävissä oleva tietoverkko, joka koostuu yhteenliitetyistä tietoverkoista. Päästäkseen tämän verkon kautta käyttämään internet-

²⁵ KOM(2007)99

²⁶ KOM(2007)99

sivustoja loppukäyttäjä tarvitsee erilaisten välikäsinä toimivien teleyritysten palveluita. Nämä yritykset avustavat sisältöpalveluiden kautta käyttäjää tiedon löytämisessä portaalien ja hakukoneiden avulla tai tarjoavat itse tiedonsiirtoon liittyviä ratkaisuja. Edellä mainitut internet-palveluntarjoajat (ISP=Internet Service Provider) mahdollistavat käyttäjän liittymisen jonkin fyysisen verkon kautta internetiin. Tämä infrastruktuuri saattaa kuulua palveluntarjoajalle tai sitten tämä hankkii sen käyttöönsä ulkopuoliselta taholta.²⁷

Euroopan komissio on toiminut telemarkkinoiden sääntelyn kehittämiseksi perustamissopimuksen kahden keskeisen osa-alueen näkökulmasta. Kilpailulainsäädäntöä koskevien Rooman sopimuksen artikloiden 85–90 (nykyään 81–86) perusteella on pyritty avaamaan kansallisia telemarkkinoita kilpailulle. Sisämarkkinoista säädetty artikla 95 taas muodostaa pohjan myös telealan harmonisoinnille ja kansainvälisen kilpailun edistämiseksi²⁸. Komissio antoi ensimmäiset esityksensä telemarkkinoiden harmonisoimiseksi²⁹ vuonna 1984, mitä seurasi kolme vuotta myöhemmin komission keskustelualoite³⁰. Ylikansallisen eurooppalaisen telemarkkinoiden sääntelyn voidaan katsoa alkaneen tästä vihreästä kirjasta³¹. Yhteisön teletoiminta oikeuden kehittyminen voidaan karkeasti jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa televiestinnän verkkoinfrastruktuurin katsottiin kuuluvan osaksi kansallisten teleyhtiöiden luonnollista monopolia ja markkinoitten vapauttaminen rajoittui vain fyysisten telelaitteiden kauppaan ja osaan tarjottavista palveluista³². Vuonna 1990 julkaistun palveludirektiivin³³ mukaan telekommunikaatio palvelut oli liberalisoitava äänipuheluita lukuun ottamatta.

Euroopan Unionin perustanut Maastrichtin sopimus astui voimaan 1.11.1993 ja se liitti kuluttajansuojelun virallisesti osaksi yhteisön toimintaa. Sopimuksen 3 artiklassa määrättiin aktiivisesta kuluttajansuojelusta yhteisön sisämarkkinoilla. Samassa yhteydessä voidaan katsoa alkaneen myös Euroopan telemarkkinoiden täydellinen liberalisointi ja toinen vaihe Eurooppalaisen telelainsäädännön kehityksessä. Ministerineuvoston kokouksessa joulukuussa 1994 suurin osa jäsenvaltioista sitoutui

²⁷ Brodschöll 2002: 45

²⁸ Walden & Angel 2001: 279

²⁹ 84/599/ETY

³⁰ KOM(87) 290

³¹ van Eijk 2004: 9

³² Walden & Angel 2001: 280

³³ 90/388/ETY

vapauttamaan täysin myös verkkoinfrastruktuurin kilpailulle vuoden 1998 alkuun mennessä.³⁴

Telemarkkinoiden harmonisoimiseksi Euroopan neuvosto antoi 95 artiklan perusteella direktiivin³⁵, joka sisältää 'Open Network Provision' (ONP) toimintaohjelman, jolla pyrittiin toteuttamaan yhteisön telepalveluiden sisämarkkinat edistämällä avointen televerkkojen tarjoamista. Maastrichtin sopimuksen artikla 86(2) mukaan kilpailusäännökset eivät aina ole sovellettavissa, jos ne estävät muitten toimijalle osoitettujen toimintojen suorittamisen. Ennen telemarkkinoiden liberalisointia monissa kansallisissa oikeusjärjestelmissä monopolien katsottiin olevan luonnollisesti oikeutettuja, jotta kaikille kuluttajille voitiin varmistaa mahdollisuus liittyä televerkkoihin ja vastaanottaa palveluita³⁶.

ONP-ohjelmalla avattiin myös ne toiminnot kilpailulle, joita oli ennen pidetty kuluttajille turvattuina vain kansallisten monopolien avulla. Neuvosto julkaisi myös useita suosituksia ONP-toimintaohjelman soveltamisesta muun muassa ISDN-yhteyksiin. Euroopan neuvoston suositus ONP-ohjelman soveltamisesta ISDN-tekniikkaan³⁷ määritteli, kuinka paljon linjoja operaattorin tuli tarjota, sekä ohjeisti kansallisia viranomaisia tutkimaan ja julkaisemaan tietoja yhteyksien toimitus- ja korjausajoista sekä laadusta vuodesta 1994 lähtien. Samassa yhteydessä kehoitettiin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön yhteisön standardisointielimenä toimivan ETSI:n asettamat standardit. ONP-ohjelmaa täydentävä direktiivi koskien avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin³⁸ määritteli yleisesti telealalla linjojen määrän, joka operaattorien oli tarjottava palveluntarjoajien käyttöön. Se myös määräsi, että laskutuksen tuli perustua aiheutuneisiin kuluihin ja kirjanpidon avoimuudesta tältä osin.

Edellä mainitut telealaa koskevat direktiivit asettivat velvollisuuksia teleyhtiöille, jotka hallinnoivat televerkkoa. Näiden tuli järjestää tietty määrä telelinjoja palveluntarjoajien ja kuluttajien käyttöön jopa niin, että kaikilla oli halutessaan mahdollisuus tällaiseen yhteyteen. Tämä ONP-direktiivi asetti ensimmäistä kertaa telemarkkinoille vaatimuksia, jotka johtivat yleispalveluvelvoitteen syntymiseen. Euroopan neuvosto määräsi komissiota vuoden 1994 aikana määrittelemään yleispalvelukäsitteen sisältöä. Komissio

³⁴ Walden & Angel 2001: 280

³⁵ 90/387/ETY

³⁶ Walden & Angel 2001: 304

³⁷ 92/383/ETY

³⁸ 92/44/ETY

julkaisi päätöslauselman, jossa se määritteli yleispalvelun keskeisen sisällön. Päätöslauselmassa käytiin läpi kaikki olennaiset kysymykset, kuten palvelun laadun määräytyminen, riitojen ratkaisu sekä palveluiden tarjoamisen vammaisryhmille. Vuoden 1994 lopussa ilmestyneessä telekommunikaation infrastruktuurin liberalisointia käsitelleessä vihreässä kirjassa ³⁹ hahmoteltiin vielä edelleen yleispalveluvelvoitteen asettamista teleyrityksille.

Yleispalvelun perustan yhteisön lainsäädännössä loi direktiivi⁴⁰, joka käsitteli ONP-direktiivin soveltamista pientaajuuspuheviestitykseen. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli huolehdittava, että kaikilla käyttäjillä oli mahdollisuus käyttää kyseisiä palveluita. Käyttäjillä tarkoitettiin kaikkia mahdollisia käyttäjiä (siis myös kuluttajia). Direktiivissä katsottiin, että pientaajuuspuheviestityksen käyttö on tullut niin tärkeäksi, että jokaiselle kansalaiselle tuli sosiaalisista ja taloudellisista syistä tarjota mahdollisuus niiden käyttöön. Perusteluissa korostettiin lisäksi syrjimättömyysperiaatteen merkitystä. Teknologian kehittyessä muodostui tarve säätää uusi direktiivi, joka kantoi jo nimessään yleispalvelun määrittä. Vuonna 1998 julkaistu direktiivi ONP-direktiivin soveltamisesta puhelintoimintaan ja teleyleispalvelusta kilpailuympäristössä⁴¹ yhdisti yleispalvelukäsitteen ensimmäistä kertaa myös datasiirtopalveluihin. Direktiivissä oli myös ensi kertaa maininta ainakin yhden vastuullisen operaattorin nimeämisestä täyttämään vaadittuja velvoitteita⁴².

Vaikka telemarkkinoiden säätelyä purettiin 90-luvun aikana, tuloksia ei kuluttajien eikä kaikkien kilpailijoiden osalta voitu pitää tyydyttävänä. Hinnat koettiin liian korkeiksi ja erityisesti laajakaistamarkkinoilla kuluttajien valinnanmahdollisuudet olivat puutteellisen kilpailun vuoksi suppeat. Puhelin- ja datasiirtopalveluiden avaaminen kilpailulle johti yleispalveluvelvoitteen heikkenemiseen telemarkkinoilla ja samalla julkisessa omistuksessa olevia televerkkoja yksityistettiin. ONP-direktiivit mahdollistivat varojen keräämisen teleyrityksiltä yleispalveluiden turvaamiseksi, mutta tällaisiin toimiin ei ryhdytty kansallisilla tasoilla, koska niiden katsottiin rajoittavan kilpailua. Markkinoita liberalisoitaessa annetut direktiivit alkoivat menettää merkitystään ja vuoden 1998 aikana alettiin laatia kokonaan uutta puitekehystä Eurooppalaisten telemarkkinoiden säätelylle.⁴³

³⁹ KOM(94)440

⁴⁰ 95/62/EY

⁴¹ 98/10/EY

⁴² Walden & Angel 2001: 305

⁴³ Naftel 2002:33;van Eijk 2004: 11

Kolmannen vaiheen yhteisön televiestintää koskevassa lainsäädännössä voidaankin katsoa alkaneen, kun komissio antoi vuonna 1999 katsauksen telemarkkinoiden kehityksestä⁴⁴, jossa se hahmotteli suuntaviivoja televiestintälainsäädännön kehitykselle. Tälle kolmannelle vaiheelle on teknologisen ympäristön näkökulmasta ominaista internetin käytön voimakas kasvu ja eurooppalaisen lainsäädännön osalta pyrkimys vastata konvergenssin asettamiin haasteisiin. Komissio ehdotti tässä esityksessään myös laajakaistayhteyksien lisäämistä yleispalvelukäsitteen alle yhteisön lainsäädäntöön, mutta esitystä pidettiin vielä tällöin ennen aikaisena. Komissio pyrki kuitenkin sisällyttämään teleyleispalveluvelvoitteeseen maininnan, että tarjotun datayhteyden tuli olla riittävä internetin käyttöä varten.⁴⁵

2.3. Tietoyhteiskuntastrategia

Tietoa on pidetty tärkeänä taloudellisena tekijänä koko Euroopan yhteisön olemassaolon ajan ja sen merkityksen on tunnustettu kasvavan jatkuvasti. Maailmanlaajuisessa kehityksessä Eurooppa ei ollut 1990-luvulla reagoinut muutokseen yhtä nopeasti kuin sen tärkeimmät kilpailijat (Yhdysvallat ja Japani) maailman kaupassa. Nämä kaksi taloutta olivat Eurooppaa edellä yhtenäisen standardisointijärjestelmän ja yhtenäisen virallisen kielen ansiosta. Jotta Euroopan yhteisö ja sen jäsenmaat selviäisivät ja menestyisivät maailmanlaajuisessa kilpailussa, niiden tulisi tukea tietoyhteiskunnan kehitystä. Maailmanlaajuisen kilpailukyvyn parantumisen lisäksi, tietoyhteiskunta mahdollistaisi uusien työpaikkojen syntymisen, vähentäisi ympäristön rasisitusta sekä parantaisi kansalaisten elämänlaatua.⁴⁶

Euroopan unionissa tiedostettiin tarve laaja-alaiselle toiminnalle tietoyhteiskunnan edellytysten luomiseksi ja vuoden 1993 joulukuussa kysymystä alettiin ensimmäisen kerran käsitellä unionin virallisissa elimissä. Komissio käsiteli 'eurooppalaisen tietoyhteiskunnan' käsitettä valkoisessa kirjassa kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä sekä perusti työryhmän tutkimaan asiaa. Nämä toimet johtivat seuraavana vuotena julkaistuun 'Euroopan tie tietoyhteiskuntaan' toimintasuunnitelmaan, jossa käsiteltiin muun muassa lainsäädännöllisiä perusedellytyksiä. Unionin tuli luoda tarvittavat rakenteet, jotta voitiin pysyä mukana tiedonvälitysmarkkinoiden kasvaessa. Yksi kehityksen edellytyksistä oli mahdollisimman tehokas tiedonsiirtotekniikka.

⁴⁴ KOM(1999)539

⁴⁵ Walden & Angel 2001: 281,305

⁴⁶ Euroopan komissio 1996: 3–7

Vuonna 1994 luotiin eurooppalainen standardi Euro-ISDN yhtenäistämään verkko-operaattoreiden toimintaa Euroopassa.⁴⁷

Vuonna 1999 komissio antoi aloitteen eEurope-ohjelman luomiseksi. Se katsoi, että digitaaliseen tietotalouteen siirtyminen oli yhä keskeisempi edellytys jo vuosikymmenen alussa nimettyjen kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman pääasiallinen tavoite oli levittää tietotekniikkaa mahdollisimman laajalle yhteisön alueella.⁴⁸ Kyseessä oli poliittinen aloite, jonka mukaan markkinoiden vapauttaminen ja sen toimijoiden tukeminen ei pelkästään riittänyt, jotta unioni voisi hyötyä täysimittaisesti tietoyhteiskunnan mahdollisuuksista. Näiden toimien lisäksi tuli varmistaa, että kaikki kansalaiset, oppilaitokset, yritykset ja hallintoelimet ovat verkkoympäristössä ja digitaalikaudella. Tavoitteiden saavuttamiseksi komissio asetti kymmenen painopistealuetta. Näiden joukkoon kuuluivat muun muassa internet-yhteyksien hintojen alentaminen ja nopeiden internet-yhteyksien tarjoaminen opiskelijoille ja tutkijoille.⁴⁹ Aloite sai myönteisen vastaanoton jäsenvaltioilta, Euroopan parlamentilta ja keskeisiltä asiaan liittyviltä tahoilta, ja komissio laati seurantaraportin esitettäväksi seuraavassa Euroopan neuvoston huippukokouksessa⁵⁰.

Eurooppa-neuvoston kokouksessa Lissabonissa (23.–24.3.2000) valtionpäämiehet sitoutuivat eEurope-aloitteessa esitettyihin toimenpidekokonaisuuteen ja tavoitepäivämääriin. Komission ja neuvoston tuli laatia kattava eEurope-toimintasuunnitelma esitettäväksi Feirassa pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Tämän laaditun toimintasuunnitelman ensimmäinen tavoite oli halvempien, nopeampien ja tietoturvallisempien internet-yhteyksien edistäminen. Lissabonin huippukokouksessa oli näiden toteuttamiseksi painotettu muun muassa televiestintää koskevan lainsäädännön kehittämistä sekä kilpailun lisäämistä paikallisverkoissa.⁵¹ eEurope-ohjelmaa laadittaessa kiinnitettiin huomiota, että internetin käyttöä haittasi Euroopassa kansalaisten käytössä olevien yhteyksien kallis hinta, epävarmuus ja hitaus⁵².

⁴⁷ Euroopan komissio 1996: 6–7,10

⁴⁸ eEurope 2006

⁴⁹ KOM(1999)687

⁵⁰ eEurope 2002 (2000)

⁵¹ Euroopan komissio 2002: 6

⁵² Euroopan komissio 2003: 10

2.3.1. Tilaajayhteysien eriytetty tarjonta

Feirassa asetettujen tavoitteiden täyttämiseksi komission ja jäsenvaltioiden tuli toimia kilpailun lisäämiseksi paikallisverkoissa. Keskeiseksi lyhyen aikavälin tavoitteeksi Eurooppa-neuvoston kokouksessa asetetun tilaajayhteysien tarjonnan eriyttäminen (Local Loop Unbundling) oli näin ollen osa eEurope-toimintasuunnitelmaa. Asetus koski ainoastaan metallisten parijohtojen avulla yleisen kiinteän puhelinverkon kautta operaattorin verkkoelementtiin yhdistettyjä tilaajayhteyksiä. Neuvosto katsoi, että erityisesti tällaiset paikallisliityntäverkot kärsivät vähäisestä kilpailusta. Nämä verkot oli kyetty rakentamaan yksinoikeuksien ja rahoittamaan monopolihinnoittelun kautta pitkän ajanjakson aikana. Televiestintämarkkinoiden vapauttamisesta huolimatta uusilla kilpailevilla toimijoilla ei näin ollen ollut taloudellisia mahdollisuuksia rakentaa olemassa olevien paikallisliityntäverkkojen rinnalle vastaavia omia verkkoja kohtuullisessa ajassa. Asetuksen mukaan vaihtoehtoisten teknologioiden, kuten kaapelitelevisioverkkojen, satelliittiverkkojen tai langattomien ratkaisuiden, avulla toteutetut verkkoinfrastruktuurit eivät olleet yleisellä tasolla yhtä toimivia eivätkä kattavia, jotta ne olisi otettu direktiivin sääntelyn piiriin. Suurikapasiteettiset valokuitukaapelien avulla tarjottujen valokuituyhteyksien tarjonnan katsottiin muodostavan omat erityismarkkinat, joiden katsottiin kehittyvän vapaan kilpailun myötä ilman sääntelyä. Asetus ei siis sinällään ollut teknologianeutraali, mutta se jätti kansallisille lainsäädäntöviranomaisille vapauden säädellä samalla tavoin myös muita paikallisliityntäinfrastruktuureja, koska markkinoiden tilanne saattaa vaihdella jäsenvaltioittain.⁵³

Vaikka teoreettisesti kaupalliset neuvottelut olisivatkin suositeltava toimintatapa, on markkinoiden sääntely katsottu tältä osin tarpeelliseksi. Tilaajayhteyden käytön teknisistä seikoista ja hinnoittelusta käydyissä neuvotteluissa uusien toimijoiden ja ilmoitetun operaattorin välinen neuvottelusuhte on käytännössä usein osoittautunut epätasapainoiseksi. Televiestintämarkkinoille pyrkivät uudet toimijat ovat siis eriarvoisessa asemassa. Ne eivät hallinnoi infrastruktuuria, jota telepalveluiden tarjoaminen edellyttäisi, eikä niillä ole yleensä vaihtoehtoja sopimuskumppanin valinnan suhteen. Paikallisliittymäinfrastruktuuria hallinnoivat operaattorit ovat omanneet kiinteän yleisen puhelinverkon markkinoilla merkittävän markkina-aseman. Tilaajayhteysien eriytettyyn tarjoamiseen velvoittava sääntely kohdistui juuri näihin niin kutsuttuihin ilmoitettuihin operaattoreihin, jotka on nimetty ja ilmoitettu

⁵³ 2000/2887/ETY

komissioille jo ennen direktiivin voimaantulusta. Nimeäminen on tapahtunut jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten toimesta ONP-direktiivin ohessa annettujen normien⁵⁴ mukaisesti.⁵⁵

Eriytetyn tilaajayhteyden tarjonnan kautta ilmoitetut operaattorit veloitetaan tarjoamaan kolmansille osapuolille metallisten kierrettyjen parijohtoihin perustuvan paikallisverkon käyttöoikeutta. Tämä käyttöoikeus voi olla joko täysin eriytetty, jolloin se oikeuttaa koko parijohtojen taajuusalueen käyttöön, tai rinnakkainen, jolloin se koskee vain muuhun kuin puhelunsiirtoon tarkoitettuja taajuuskaistoja. Nämä käyttöoikeudet mahdollistavat suurinopeuksisten data- ja puheensiirtopalveluiden tarjonnan, jolloin uudet toimijat voivat kilpailla televiestintämarkkinoilla tasavertaisesti myös verkkoa ylläpitävien operaattorin kanssa tarjoamalla muun muassa laajakaistaisia internet-yhteyksiä DSL tilaajayhteystekniikan avulla.⁵⁶

Ilmoitettujen operaattorien on julkaistava ajantasaista tietoa tilaajayhteyksien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöehdoista ja hinnoista yleisesti saatavilla olevan yleisen viitetarjousten muodossa. Asetuksen mukaan tämä on parhaiten toteutettavissa asettamalla nämä tiedot internetin kautta kaikkien tarkasteltaviksi. Jotta käyttöoikeuden saaneiden toimijoiden ei tarvitse maksaa kuin tarvitsemistaan toiminnoista, tarjouksissa tulee riittävän kattavasti eritellä ilmoitetun operaattorin tarjoamat palvelut ja verkkoelementit. Asetuksen liitteenä olevan luettelon mukaan eriytettyä tietoa on julkaistava muun muassa tilaus- ja toimintamenettelyistä sekä käyttörajoituksista. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on mahdollisuus vaatia viitetarjouksen muuttamista miltä tahansa osin, jos tämä katsotaan perustelluksi terveen kilpailun, taloudellisen tehokkuuden tai loppukäyttäjän koituvan hyödyn edistämiseksi. Direktiivissä mainitaan nimenomaisesti käyttöoikeuden saaneen oikeus korvaukseen, mikäli operaattori ei noudata määräaikoja. Koska säätelyn lähtökohtana on antaa uusille toimijoille tasavertaiset mahdollisuudet kilpailla markkinoilla, käyttöehtojen ja hintojen on oltava kohtuullisia ja syrjimättömiä, sillä ilmoitettujen operaattorien tulee tarjota näitä palveluita kolmansille osapuolille samoin periaattein kuin omille yksiköilleen tai osakkuusyriyksilleen. Ilmoitetun operaattorin toimiessa merkittävässä markkina- asemassa hintojen tulee olla kustannusperusteisia. Tämä pyritään varmistamaan objektiivisin säännöin, joilla veloitetaan operaattoria perimään kustannuslähtöiset hinnat, mutta samalla tälle turvataan mahdollisuus perusrakennetta ylläpitävien ja

⁵⁴ 97/33/EY liite I 1 osa ja 98/10/EY

⁵⁵ 2000/2887/ETY

⁵⁶ 2000/2887/ETY

kehittävien investointien tekemiseen. Mikäli kansalliset viranomaiset katsovat, että markkinoilla on riittävästi kilpailua, ilmoitettu operaattori tulee vapauttaa tästä velvoitteesta.⁵⁷

Uusilla toimijoilla on yleisen viitetarjouksen pohjalta oikeus saada eriytetty tilaajayhteys aina, kun tämä on edellytyksenä palveluiden tarjoamiselle paikallisinfrastruktuurin kautta, jos pyynnön torjuminen vääristäisi, rajoittaisi tai estäisi kilpailua televiestinnän alalla. Operaattorit ovat siis velvoitettuja täyttämään tällaiset pyynnöt, mikäli ne ovat objektiivisesti tarkasteltuna teknisesti toteutettavissa eivätkä estä verkon ylläpitoa. Velvollisuus rajoittuu kuitenkin olemassa olevaan infrastruktuuriin eikä velvoita ilmoitettuja operaattoreita rakentamaan täysin uusia paikallisverkkorakenteita pelkästään sitä pyydettyä, jos tähän ei muuten ole ilmennyt tarvetta.⁵⁸

2.3.2. eEurope 2002

Toimintasuunnitelma-eEurope 2002 hyväksyttiin kesäkuussa 19.–20. 2000 Feiran huippukokouksessa. Jo Lissabonissa oli luotu strategia, jonka tavoitteena oli nostaa Euroopan unioni maailman kilpailukykyisimmäksi tietotaloudeksi vuoteen 2010 mennessä. eEurope 2002 oli ensimmäinen vaihe tässä suunnitelmassa⁵⁹. Tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan neuvosto vahvisti esitetyt kymmenen painopistealuetta. Operatiivisen toimintasuunnitelman mukaan yhteisö kiirehti laaja-alaisesti kaikkia eEurope-ohjelmaa edistäviä lakihankkeita asettamalla määräaikoja niiden toteutumiseksi. Infrastruktuuria ja palveluiden kehitystä tuli tukea tarvittaessa taloudellisin tukitoimin. Ohjelman kehitystä tuli seurata jatkuvasti kaikissa jäsenmaissa ja laatia benchmarking-raportteja, jotta maiden edistymistä voitiin vertailla.⁶⁰

Lähtökohdistaan huolimatta eEurope-ohjelmalla ei siis pyritty parantamaan pelkästään yritysten suorituskykyä vaan saattamaan nykyaikaisen viestintäteknologian kaikkien kansalaisten käyttöön ja parantamaan tätä kautta jokaisen kansalaisen elämänlaatua. Erityisesti huomioon tuli ottaa ne kansalaiset, joilla oli erityistarpeita. Internetin käyttöä voidaan ohjelman mukaan pitää nykyajan yhteiskunnassa kansalaisten perusoikeutena, jonka tarjoaminen on julkisen hallinnon velvollisuus. Jokaiselle kansalaiselle oli tarjottava mahdollisuus ainakin suoraan vuorovaikutteiseen pääsyyn tietoon,

⁵⁷ 2000/2887/ETY

⁵⁸ 2000/2887/ETY

⁵⁹ Euroopan komissio 2003: 3

⁶⁰ eEurope 2002 (2000)

koulutukseen, viranomais-, terveydenhoito- ja kulttuuripalveluihin, viihteeseen sekä pankkipalveluihin.⁶¹

Ohjelman tuloksia seurattiin säännöllisin raportein ja benchmarking-menetelmän avulla. Vuoden 2000 marraskuussa ilmestyneen ensimmäisen seurantaraportissa todettiin Suomen toteuttaneen jo suurilta osin asetetut tavoitteet. Suomalaisissa yliopistoihin oli pääosin asennettu nopeat internet-yhteydet ja internet-yhteyksien kuluttajahinnat olivat Euroopan halvimpien joukossa. Lainsäädäntöhankkeet olivat kuitenkin Suomen osalta vielä pääosin vasta suunnitteluvaiheessa.⁶² Vuoden 2002 alussa komission julkaiseman benchmarking-raportin⁶³ mukaan Suomessa noin puolissa kotitalouksista oli internet-yhteys. Luku oli neljänneksi korkein unionissa. Myös yhteyksien hintoja vertailtaessa Suomi sijoittui viiden parhaiten sijoittuneen maan joukkoon. eEurope 2002-toimintaohjelma osoittautui toimivaksi konseptiksi myös koko yhteisön tasolla. Kahden vuoden aikana internet-yhteyksien määrä kotitalouksissa kaksinkertaistui, yhteyksien hinnat laskivat ja lähes kaikki koulut saatiin liitettyä tietoverkkoihin. Samassa myös yhä useampi hallinnollinen palvelu oli käytettävissä verkossa.⁶⁴

2.4. Toimivat markkinat

Eurooppa-neuvoston Lissabonissa vahvistaman tietoyhteiskuntastrategian edellyttämät lainsäädäntöhankkeet käynnistyivät vuoden 2000 aikana, kun komissio käynnisti useita lakialoitteita. Näillä pyrittiin luomaan kilpailulainsäädäntöperusteiset puitteet televiestintämarkkinoiden säätelylle. Viestintäverkkojen ja -palveluiden yhteistä säätelyjärjestelmää hahmottavan puitedirektiivin valmistelun ohella komissio alkoi valmistella myös kolmea muuta erityisdirektiiviä. Tämä valmistelu johti käyttöoikeusdirektiivin⁶⁵, valtuutusdirektiivin⁶⁶, yleispalveludirektiivin⁶⁷ sekä varsinaisen puitedirektiivin⁶⁸ säätämiseen. Nämä uudet direktiivit muodostivat selkeän kokonaisuuden, jonka keskeinen tavoite oli pyrkimys teknologianeutraaliin lainsäädäntöön. Lisäksi tähän lainsäädännön uudistusprosessiin voidaan laskea myös

⁶¹ Euroopan komissio 2003: 4

⁶² Euroopan komissio 2000a

⁶³ KOM/2002/62

⁶⁴ eEurope 2005 (2002): 1

⁶⁵ 2002/19/EY

⁶⁶ 2002/20/EY

⁶⁷ 2002/22/EY

⁶⁸ 2002/21/EY

aiemmassa kappaleessa esitelty tilaajayhteyksien eriytettyä tarjontaa koskeva säätely, radiotaajuuspolitiikkaa koskeva päätös⁶⁹ sekä jo aiemmin annettu tietosuojadirektiivi⁷⁰.

EU:n uudessa sähköisten viestintämarkkinoiden sääntelyjärjestelmässä yhdistyvät sektorikohtainen säädäntö sekä luottamus kilpailuoikeudellisiin normeihin. Toimiakseen tämä edellyttää kansallisten sääntely- ja kilpailuviranomaisten välistä sujuvaa yhteistyötä, mihin pyritään koordinoimalla toimintaa ja selkeyttämällä institutionaalisia rakenteita. Uuden sääntelyjärjestelmän kautta on muun muassa velvoitettu nämä kansalliset viranomaiset yhteistyöhön relevantteja markkinoita määriteltäessä. Samalla on pyritty jakamaan lainkäyttövaltaa laajemmin niin, että viranomaiset voivat ottaa paremmin huomioon kansallisia erityisolosuhteita desentralisoimalla lainkäyttörakenteita.⁷¹

Puitedirektiivissä määriteltiin uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteet, periaatteet sekä rajattiin ne toiminnot ja toimialat joihin säätely kohdistuu. Erikoisdirektiiveihin sisällytettiin määrittäviä, jotka koskevat kyseisten direktiivien soveltamisalaa, mutta keskeisimmät ja yleisesti käytetyt käsitteet on määritelty nimenomaan puitedirektiivissä ja sen toisessa artikkelissa. Valtaosa puitedirektiivin säännöksistä koskee kansallisia sääntelyviranomaisia ja näiden tehtäviä. Puitedirektiivissä annettujen säännösten avulla ohjataan erikoisdirektiiveissä olevien normistojen soveltamista ja valvomista kansallisella tasolla. Näin ollen puite- ja erikoisdirektiivit sisältävät paljolti samankaltaisia kysymyksiä koskevia säännöksiä, joita käsitellään puitedirektiivissä yleisesti viranomaisten ja erikoisdirektiivissä teleyrityksille asetettavien velvoitteiden ja oikeuksien näkökulmasta. Tämä näkyy myös Suomen lainsäädännössä, sillä useat viestintämarkkinalain säädökset pohjautuvat useampaan kuin yhteen näistä direktiiveistä. Erikoisdirektiiveihin sisältyvien säännösten perusteella toteutettava huomattavan markkinavoiman (HMV) arvioimisessa kansallisten lainsäädäntöviranomaisten tulee noudattaa puitedirektiivin neljännen luvun säädöksiä. Näissä säädetään myös HMV-velvoitteiden asettamista edeltävistä relevanttien markkinoiden määrittelyssä sekä markkina-analyyseissä noudatettavista menettelyistä. Lisäksi direktiivin liitteenä ovat listat perusteista, joita voidaan käyttää arvioitaessa onko kahdella tai useammalla yrityksellä yhdessä määräävä asema markkinoilla.

⁶⁹ 676/2002/EY

⁷⁰ 97/66/EY

⁷¹ Brodschöll 2002:66–67

Kansallisten viranomaisten on direktiivin mukaan muun muassa turvattava kuluttajille muutoksenhakuoikeus sekä suojattava näiden etuja markkinoilla. Suoranaisesti kuluttajaa koskevia säädöksiä puitedirektiivissä ei kuitenkaan ole, vaikkakin niiden turvaaminen on huomioitu resitaaliin sekä direktiivin ensimmäiseen lukuun kirjatuista tavoitteista. Kuluttajien etujen suojaaminen onkin tehokkaan kilpailun turvaamisen ohella peruste ryhtyä viranomaistoimiin markkinahäiriötilanteissa. Lainsäädännölliset muutokset on pyritty toteuttamaan voimassaolevien toimielinten avulla, mutta kansallisille viranomaisille on asetettu sääntelyjärjestelmän kautta myös enemmän velvoitteita puuttua oma-aloitteisesti markkinahäiriöihin. Samalla näiden ex-ante-velvoitteiden tueksi on pyritty vahvistamaan toimielinten välistä yhteistoimintaa. Puitedirektiivin avulla siis harmonisoidaan lainsäädäntöä ja samalla pyritään vakiinnuttamaan sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden toimintaa. Direktiivi asettaa puitteet sääntelyjärjestelmälle, joka eEurope-strategian mukaisesti pyrkii vastaamaan konvergenssiin ja vahvistamaan laajakaistayhteyksien asemaa eurooppalaisessa tietoyhteiskunnassa.⁷²

2.4.1. Konvergenssi

Kun kyseessä ovat telemarkkinat, termillä konvergenssi voidaan yleensä katsoa tarkoitettavan kaikkien saatavissa olevaa käyttäjäkokemusta, joka toteutetaan kotitietokoneiden, telekommunikaation, television tai näiden teknologioiden yhdistelmän avulla. Juuri laajakaistateknologioihin liittyvät kysymykset ilmentävät keskeisimmin tällaiseen konvergenssiin liittyviä haasteita. Internetin käytön kautta voidaan saavuttaa moninaisia etuja, joita laajakaistayhteyksien avulla voidaan vielä entisestään tehostaa. Jotta saavutettaisiin koko yhteiskuntaa koskevia hyötyjä transaktiokustannusten laskun, tiedonkulun nopeutumisen ja globaaleille markkinoille pääsyn kautta, laajakaistayhteysmarkkinoiden sääntely on ensiarvoisen tärkeää. Nopeasti muuttuvan teknologisen ympäristön kehityksestä televiestinnässä voidaan hyötyä vain, jos siihen kohdistuva politiikka toimii ennakoivasti. Sääntelyä tulee sovittaa teknologian ehdoin, sillä digitaalinen konvergenssi edellyttää poliittista konvergenssia. Tämän poliittisen konvergenssipyrkimyksen ilmentymänä EU:ssa voidaan pitää puitedirektiivin⁷³ alla toteutettua televiestintämarkkinoiden harmonisointia.⁷⁴

⁷² Brodschöll 2002: 50

⁷³ 2002/21/EY

⁷⁴ KOM(2005) 229; Brodschöll 2002:43–45

Ala- ja sektorikohtaisen normien asettaminen on perinteisesti ollut perusteltua, koska näin on voitu huomioida eri markkinoiden erityispiirteitä. Esimerkiksi kuparijohtoja pitkin toimitetut äänipuhelinpalvelut ovat muodostaneet hyvin erilaisen markkinaympäristön eri käyttötarkoituksineen kuin kaapeliverkon kautta käyttäjille tarjottu televisiolähetys. Tällainen perinteisen lainsäädäntörakenne, jota voidaan usein luonnehtia myös hierarkkiseksi, olettavaksi ja ongelmanratkaisukeskeiseksi (top-down rules based governance), saattaa kuitenkin rajoittaa ja vaikeuttaa lain soveltamista telealalla. Tällä tavoin säädetyt normit vanhenevat nopeasti niiden asettamisen jälkeen sekä johtavat epäselvyyteen muun muassa lain tulkinnassa, teknologisen ja taloudellisen ympäristön kehittyessä. Komissio onkin antanut konvergenssia käsittelevän vihreän kirjan (KOM(97)623) jo vuonna 1997. Erilaisia telekommunikaation viestintätapoja pyritään saattamaan saman lainsäädäntökokonaisuuden alle ja toisaalta sulauttamaan yhteen myös itse viestintää koskevia normeja ja markkinoiden säädäntöä. EU pyrkii tätä kautta teknologianeutraliteettiin ja sektorikohtaisen lainsäädännön supistamiseen, koska käyttäjille itse tiedon toimitustavasta on tullut toisarvoista.⁷⁵

Teknologianeutraalilla lainsäädännöllä pyritään vähentämään lainsäädännöllistä epävarmuutta harmonisoimalla ja tekemällä unionin lainsäädäntöä joustavammaksi. Normien joustavuus mahdollistaa myös säädösten hyödyntämisen muuttuvissa markkinatilanteissa, mutta samalla on pidettävä huolta, että teknologianeutraalit säädökset ovat kaikkien telemarkkinoiden toimijoiden yksiselitteisesti tulkittavissa. Yhdysvalloissa telemarkkinoiden konvergenssi on johtanut useisiin oikeustapauksiin, kun pitkälti EU:n ONP-direktiiviä vastaava sääntely verkkojen avaamisesta kilpailijoille on nimellisesti koskenut vain puhelinverkkoja. Näin ollen kaapeliverkon kautta tarjottava laajakaistapalvelut ovat jääneet osittain säätelyn ulkopuolelle. Tällainen eriarvoinen kohtelu hidastaa markkinoiden kehitystä, koska käyttäjälle lähes identtinen laajakaistayhteys voidaan tarjota lukuisin eri keinoin (esim. langattoman lähiverkon, perinteisen puhelinverkon tai kaapelitelevisioverkon kautta), joiden tulisi vapaasti kilpailla syrjimättömillä markkinoilla. Juuri uudet teknologiset ratkaisut tehostavat voimakkaimmin kansallista kilpailukykyä, eikä niiden käyttöä siis tulisi näin estää.⁷⁶

Teknologinen kehitys siis luo edellä esitetyllä tavalla uudenlaista kilpailua, kun aiemmin erinäisillä markkinoilla olleet toimijat ovat ajautuneet konvergenssin seurauksena tuottamaan loppukäyttäjän kannalta identtisiä palveluita. Tämä seikka luo uutta kilpailua, vauhdittaa markkinoiden kasvua ja koituu kuluttajien eduksi parempien

⁷⁵ Naftel 2002:35; Walden & Angel 2001: 281; Brodschöll 2002:47–48, 62–63

⁷⁶ Naftel 2002:35; Walden & Angel 2001: 281; Brodschöll 2002:47–48, 62–63

palveluiden ja alempien hintojen kautta. Toisaalta yritykset pyrkivät vastaamaan konvergenssiin muuttamalla liiketoimintamallejaan ja laajentamalla toimintaansa oman ydintoiminta-alueensa ulkopuolelle fuusioiden, yritysostojen ja allianssien kautta. Tällä tavoin ne voivat hallita suurempaa osaa arvoketjusta. Näin ne vahvistavat asemaansa ja voivat saavuttaa hallitsevan markkina-aseman, jonka avulla ne voivat estää uusia toimijoita pääsemästä näille markkinoille.⁷⁷

America Online Inc.:n (AOL) ja Time Warner:in (TW) fuusio vuonna 2000 herätti huolta kilpailutilanteen vääristymisestä sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa. Yhdysvalloissa kysymys koski Time Warner:in kaapeliverkkoa, jota koskien Yhdysvaltojen kansallinen tuomioistuin ja viranomaiset asettivat useita ehtoja, jotta verkko pysyi vapaana kilpailulle. Euroopassa AOL oli toiminut kahden yhteisyrityksen kautta internet-yhteyden tarjoajana, joissa molemmissa oli merkittävänä osallisena myös saksalainen Bertelsmann AG. Fuusion kautta Eurooppaan syntyi ensimmäinen internetin vertikaalisesti integroitunut sisällöntuottaja. Bertelsmann ja TW hallinnoivat yhteensä noin kolmatta osaa musiikin julkaisu-oikeuksista Euroopassa ja fuusioitunut AOL/TW olisi hallinnut näiden palveluiden johtavaa jakelukanavaa ja voisi sanella ehtoja koko markkinoilla ja halutessaan rajoittaa kilpailua. Myös digitaalisen musiikin soittamiseen käytetyn AOL:n Winamp ohjelman avulla AOL/TW saattoi syrjiä kilpailijoitaan, koska TW:n ja Bertelsmannin tarjoamat musiikkiedostot oli mahdollista saattaa muotoon, jossa niitä pystyi toistamaan vain Winamp-ohjelmalla. EU-komissio hyväksyi fuusion lokakuussa 2000, kun Bertelsmann sitoutui purkamaan omistuksensa sen AOL:n kanssa omistamista yhteisyrityksistä ja AOL ilmoitti, ettei se ryhtyisi ohjelmistojen tai jakelukanavien kautta toimenpiteisiin, jotka suosisivat Bertelsmannin sisällöntarjontaa.⁷⁸

Lainsäätäjien tulisi taata, että tiedonsiirtoon käytetty verkko olisi avoin molemmista päistä, eli sekä kaikille palveluntarjoajille että käyttäjille, jotta säädöksiin voitaisiin estää tarjonnan kaventuminen harvojen toimijoiden käsiin. Sektorikohtainen lainsäädäntö on suhteellisen tarkasti säädeltyä, mikä antaa mahdollisuuden ottaa huomioon markkinakohtaiset erityisominaisuudet, mutta samalla se kaventaa viranomaisten harkintavapautta ja tekee lainsäädännöstä epäjoustavaa. Markkinaolosuhteiden kehittyessä muun muassa konvergenssin seurauksena, tilanteet, joissa eri toimijoilla on mahdollisuus rajoittaa kilpailua, vaihtelevat. Kun sektorikohtaista säätelyä on purettu teknologianeutraalin lainsäädäntöön siirryttäessä, onkin samalla pyritty siihen, että säätely perustuisi jatkossa enemmän kilpailuoikeudellisiin normeihin. Tällä tavoin pyritään vastaamaan konvergenssin seurauksena tapahtuvaan teknologian ja markkinoiden sulautumiseen. Viranomaisten valmiuksia reagoida nopeammin ja joustavammin muuttuviin olosuhteisiin on lisätty kahdella tapaa. Euroopan komissio muotoilee niin sanotut relevantit markkinat vuosittain, jolloin mahdolliset kilpailua rajoittaviin pullonkauloihin voidaan puuttua tilanteiden mukaisesti. Toiseksi jälkikäteisiä seuraamuksia ja etukäteen asetettuja velvollisuuksia voidaan määrätä

⁷⁷ Brodschöll 2002:45–46

⁷⁸ Euroopan komissio 2000b

teleyrityksille samojen säädösten perusteella. Tällä tavoin viranomaiset voivat käyttää joustavasti näitä ex-post-seuraamuksia ja ex-ante-velvoitteita joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla.⁷⁹

2.4.2. Käyttöoikeusdirektiivi

Käyttöoikeusdirektiivin soveltamisalaan kuuluvat yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalveluiden tarjontaan käytetyt verkot. Direktiivin säädökset kattavat näitä verkkoja koskevat teleyritysten väliset käyttöoikeus- ja yhteenliittämistä koskevat järjestelyt. Säädökset eivät koske itse tarjottava sisältöä, kuten televisio- tai radio-ohjelmia. Käyttöoikeudella tarkoitetaan direktiivissä paljolti samaa oikeutta, kuin sitä edeltäneessä tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta annetussa asetuksessa. Direktiivissä käytetty termi on kuitenkin teknologianeutraali ja sen sisältöä on myös määritelty eritellymmin, jotta se kattaisi kaikki soveltamisalaan kuuluvat verkkorakenteet ja palvelut, joita erilaisten verkkojen kautta palveluiden tarjoaminen edellyttää.

Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin perustana oli kaksi verkkojen avoimuuteen liittyvää osittain vastakkaista pyrkimystä. Markkinoiden ollessa murrosvaiheessa tarvittiin sekä välittömiä toimia niiden sääntelemiseksi, että kauaskatseista politiikkaa kilpailun kehittämiseksi. Vallitsevassa tilanteessa kilpailua oli lisättävä, päästämällä kaikki kilpailijat hyödyntämään olemassa olevia verkkoja. Kuten direktiiviä edeltävissäkin säännöksissä myös käyttöoikeusdirektiivissä katsottiin, että käyttöoikeuksia ja verkkojen yhteenliittämistä koskevat sopimukset oli lähtökohtaisesti pyrittävä tekemään vilpittömässä mielessä käydyin kaupallisilla neuvotteluilla. Kaupallisten neuvotteluiden epäonnistuttua kansallisilla sääntelyviranomaisilla tulee kuitenkin olla keinot, joilla voidaan turvata loppukäyttäjien etujen turvaamiseksi markkinoilla.

Verkkojen tulisi olla auki molemmista päistä, jolloin kuluttajilla on yhteydentarjoajien ohella valinnanvapaus myös käyttämiensä internet-portaalien ja palveluiden suhteen. Kun vaihtoehtoisia infrastruktuureita ei ole vielä rakennettu kaikkialle, muodostavat yksittäiset verkot usein ainoan keinon palveluiden tarjonnalle. Koska kyseiset verkot ovat välttämättömiä loppukäyttäjien tavoittamiseksi, niiden avaamiseksi voitiin

⁷⁹ Brodschöll 2002:48–50,66

kohdistaa velvoitteita, jotka ulottuivat yleisiä kilpailuoikeudellisia normeja pidemmälle. Ero kilpailuoikeuden perusteisiin johtuu nimenomaan direktiivin taustalla vaikuttavista lyhyen aikavälin tarpeista.⁸⁰

Käyttöoikeusdirektiivissä asetetut ex-ante-velvoitteet voidaan kohdistaa toimijoihin, joiden arvioidaan omaavan puitedirektiivissä määritelty huomattava markkinavoima kohdemarkkinoilla. Tätä kautta asetettavat velvoitteet ovat samankaltaisia kuin aiemmassa sääntelyssä ilmoitetulle operaattorille asetettavat. Ne edellyttävät muun muassa sopimusehtojen, teknisten seikkojen ja hinnoittelun selkeyttä. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat määrätä operaattoria julkaisemaan tietoa näistä yksityiskohdista tilannekohtaisesti parhaaksi katsotulla tavalla. Sähköisillä viestintämarkkinoilla tulee noudattaa syrjimättömyysperiaatetta. Jotta viranomaiset voivat havaita markkinoilla mahdollisesti tapahtuvan syrjinnän, tulee operaattorien pitää erillistä kirjanpitoa verkkotoiminnoista sekä niiden käyttöoikeuksien vuokraamisesta.

Direktiivin mukaan viranomaiset voivat antaa määräyksen käyttöoikeuden pakollisesta myöntämisestä tai ryhtyä markkinoiden hintavalvontatoimiin. Viranomaisten tulee tarkkailla, etteivät operaattorin perimien tukkuhintojen ja todellisten kustannusten erotus ylitä kohtuullista tuottoa ja vääristä näin kilpailua. Operaattori voidaan velvoittaa käyttämään kustannuslaskentajärjestelmää, jos on syytä epäillä sitä H MV:n väärinkäytöstä. Tämän tueksi komission tulee seurata ja julkaista tietoa niiden operaattorille aiheutuvien kustannusten kehittymisestä, jotka vaikuttavat loppukäyttäjille tarjottavien yhteyksien hintoihin. Jäsenvaltioiden tehtävä taasen on jakaa tietoa teleyrityksille, jotta nämä ymmärtävät oikeutensa ja velvollisuutensa markkinoilla.

Pidemmällä aikavälillä kilpailun kehittymisen nähtiin edellyttävän säädöksiä, joilla tuettiin investointeja vaihtoehtoisin infrastruktuureihin. Liiallisen sääntelyn kautta saatettaisiin estää vapaitten markkinoitten kautta tapahtuvaa kilpailun kehittymistä. Komissio kiinnitti erityistä huomiota direktiivin valmisteluvaiheessa juuri tähän seikkaan, mikä johti esitettyjen säädösten karsimiseen sekä muotoiluun siten, että kansallisten sääntelyviranomaisten tulee ryhtyä toimiin markkinoiden sääntelemiseksi vain todellisissa markkinahäiriötilanteissa⁸¹. Komission mukaan ex-ante-velvoitteiden käyttöä tulee myös yleisesti välttää, mikäli oli mahdollista puuttua markkinoiden

⁸⁰ Brodschöll 2002: 50–51

⁸¹ KOM(2001)369

toimintaa yhtä tehokkaasti ja nopeasti vastaavien ex-post-keinojen avulla⁸². Kuluttajien valinnanvapautta voidaan rajoittaa myös liiallisella standardoinnilla, minkä vuoksi kansallisten sääntelyviranomaisten tulisi edistää standardien käyttöä harkitusti. Standardien tulisi palveluiden yhteentoimivuuden kautta edistää kuluttajien etuja eikä rajoittaa näiden valinnan mahdollisuuksia.

Käyttöoikeusdirektiivin resitaalin mukaisesti ONP-direktiivin ja tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta annettujen asetusten periaatteet tuli pitää voimassa nykyisten sopimusten jatkuvuuden takaamiseksi. Näissä aiemmissä säännösuudistuksissa annetut säädökset siis pysyivät voimassa, mutta markkinaolosuhteita tuli arvioida uudelleen heti direktiivin tultua voimaan siinä annettujen uusien säännösten pohjalta. Direktiivin tavoitteena oli kuitenkin purkaa näitten perusteella asetetut velvoitteet ja siirtyä ajan myötä vapaan kilpailun kautta tapahtuvaan markkinoiden kehittymiseen. Tästä huolimatta direktiivin resitaalissa tuodaan ilmi tarve nimenomaan laajakaistamarkkinoiden ex-ante-sääntelylle myös tulevaisuudessa. Direktiivin 7 artiklassa säädetään edeltävien säädösten perusteella asetettujen velvoitteiden voimassaolosta sekä säännöllisesti suoritettavista markkina-analyyseistä, joiden perusteella velvoitteita asetetaan jatkossa. Komissio on pitänyt tätä menettelyä keskeisenä välineenä myös kehitettäessä sähköisen viestinnän sisämarkkinoita⁸³.

2.5. Tietoyhteiskunta kaikille

Euroopan unionin telemarkkinoiden liberalisoitaessa yleispalveluiden tarjontaan velvoittava lainsäädäntö oli kaventunut ja menettänyt merkitystään. Jäsenvaltiot katsoivat vapaan kaupallisen kilpailun riittävän takaamaan kaikkien osapuolten edut markkinoilla. Monopoliin purkamisen myötä yleispalvelun voitiin jopa katsoa olevan poistumassa kokonaan yhteisön normistosta. Eurooppalaisten viestintämarkkinoiden sääntelyssä 90-luvun lopulla alkaneessa kolmannen vaiheessa asetetut tavoitteet, erityisesti pyrkimys kohti tietoyhteiskuntaa, korostivat kuitenkin uudelleen yleispalvelun asemaa sääntelyssä. Sääntelyä pyrittiin tasapainottamaan siten, että sekä markkinaehtoinen kilpailu että yleispalvelu turvattaisiin, sillä molemmista näistä voidaan katsoa koituvan etuja myös loppukäyttäjille.⁸⁴

⁸² Brodschöll 2002: 52

⁸³ KOM(2006)334

⁸⁴ van Eijk 2004: 3,14

Amsterdamin sopimuksella perustamissopimukseen lisätty 16 artikla velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen turvaamisesta. Komissio on ehdottanut myös yleispalveluiden kirjaamista 3 artiklaan, jotta niiden toimivuus saisi vielä keskeisemmän aseman perustamissopimuksessa⁸⁵. Yleispalvelunkäsite on laaja käsite, jota voidaan käyttää useilla eri sektoreilla. Uutta sääntelyjärjestelmää valmisteltaessa komissio linjasi yleispalvelun olevan dynaaminen ja jatkuvasti kehittyvä käsite, jonka avulla voitiin taata kaikkien pääsy osaksi tietoyhteiskuntaa⁸⁶. Televiestinnän yhteydessä käsite voidaan jakaa neljään ominaisuuteen, josta voidaan siten tulkita telemarkkinoita koskeviksi säännöiksi ja määräyksiksi. Ensiksikin kyseessä tulee olla palvelu. Toiseksi tämän palvelun tulee olla kaikkien saatavilla. Kolmanneksi kaikkien kuluttajien tulee olla mahdollisuus saada palvelu samoin ehdoin ja ominaisuuksin ja kolmen ensin mainitun vaatimuksen täyttymistä ei saa estää palvelun kohtuuton hinta. Nämä neljä ominaisuutta muodostavat vähimmäisvaatimukset kyseiselle palvelulle.⁸⁷

Käsitteen ydin on siis palvelu laajassa merkityksessään. Tämä kattaa myös palvelun toteuttamisen fyysisiä edellytyksiä, kuten infrastruktuuria. Teletoiminnassa tällaiseksi voidaan siis katsoa televerkko, jonka välityksellä varsinaisia palveluita voidaan tarjota.

Edellä mainitun palvelun tulee olla saatavilla kaikille ilman minkäänlaista syrjintää. Ketään ei tule saattaa eriarvoiseen asemaan. Operaattorilla on siis velvollisuus tarjota sekä palvelu, että sen kiinteät edellytykset. Puhelinpalveluiden kohdalla tämä periaate voidaan kohdistaa siten, että jokaiselle kansalaiselle on oikeus henkilökohtaiseen puhelinyhteyteen.

Myöskään palvelun ominaisuuksissa eikä ehdoissa tulisi olla eroavaisuuksia. Tämä yleispalvelulle asetettu vaatimus kattaa useita kuluttajalle olennaisia tekijöitä. Yksikään kansalainen ei saa joutua eriarvoiseen asemaan palvelun laadun tai luotettavuuden suhteen. Palvelun taustalla oleva operaattorin ja kuluttajan välinen sopimus ei saa sisältää ehtoja tai määräyksiä koskien yhteyden toimittamista, korjaamista tai veloitusta, jotka heikentäisivät hänen asemaansa suhteessa muihin kuluttajiin. On kuitenkin huomioitava, että yleisen solidaarisuusperiaatteen mukaan alueelliset erot hinnoittelussa ovat hyväksyttäviä, koska syrjäisemmillä seuduilla kustannukset palvelun toteuttamiseksi voivat olla korkeampia.

⁸⁵ KOM(2001)598

⁸⁶ KOM(1999)539

⁸⁷ van Eijk 2004: 7

Alueellisistakin eroista huolimatta, yleispalveluiden hinta ei saa muodostua taloudelliseksi esteeksi kuluttajien hankkiessa palvelua. Hinnan tulee määräytyä kuluperusteisesti myös niissä tilanteissa, jolloin kohtuullisen hintatason ylläpitämiseksi on toteutettu joitakin, esimerkiksi valtiollisia, tukitoimia.⁸⁸

2.5.1. Yleispalveludirektiivi

Yleispalveluvelvoite muodostaa keskeisen osan EU:n sähköisten viestintämarkkinoiden sääntelyjärjestelmää erityisesti. Tämä sektorikohtainen direktiivi muodostaa yhdessä yleisten kuluttajasuojasäännösten kanssa viestintämarkkinoiden kuluttaja yleispalvelua koskeva direktiivi onkin sisällöllisesti laajin sääntelyjärjestelmään kuuluva sääntelykokonaisuus ja se pohjautuu perustamissopimuksen 153 artiklaan, jonka mukaan yhteisön on edistettävä kuluttajansuojaa. Direktiivillä turvataan kuluttajan oikeuksia telemarkkinoilla varmistamalla hyvälaatuisten viestintäpalveluiden saatavuus kaikille yhteisön kansalaisille. Tämä toteutetaan todellisen kilpailun ja valinnanvapauden takaavien säännösten avulla, jolloin markkinoiden toimintaan puututaan vain, kun niiden toiminta ei kykene muuten täyttämään tyydyttävästi loppukäyttäjän tarpeita.

Soveltamisalaltaan yleispalveludirektiivi on suppeampi kuin sitä edeltänyt laaja-alainen yleispalvelun minimiluonteinen sääntely telesektorilla⁸⁹. Direktiivi koskee nimellisesti vain kiinteän puhelinverkon kautta tarjottavia puhelin- ja datasiirtopalveluita. Näin ollen laajakaista- sekä langattomat matkapuhelinyhteydet eivät kuulu sääntelyn piiriin. Datayhteyden osalta direktiivi ei aseta vaatimuksia itse yhteyden laadulle, eikä siis määrää mitään alarajaa liittymän siirtonopeudelle. Vaatimus koskee täten yhtä kapeakaistaista verkkoliittymää yhtä kansalaista kohden. Yleisesti tällaiseksi liittymätyypiksi on katsottu äänikaistamodeemi, jonka siirtonopeuden yläraja on 56 kbit/s. Tämä ei ole kuitenkaan sinänsä mikään vähimmäisvaatimus, sillä mikäli yhteys sallii tyydyttävän internet-yhteyden, voidaan olosuhteiden perusteella tarjota hitaampiakin verkkoyhteyksiä. Direktiivin perusteella ei siis voida velvoittaa verkkoyrityksiä tarjoamaan laajakaistayhteyksiä, mutta säännösten teknologianeutraaliteetti mahdollistaa veloitteen täyttämisen luonnollisesti myös kapeakaistaisia yhteyksiä nopeampien laajakaistayhteyksien avulla. Yleispalveludirektiivi antaa myös jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa yleispalvelun

⁸⁸ van Eijk 2004: 7

⁸⁹ van Eijk 2004: 12

käsitettä kansallisessa lainsäädännössä direktiivissä annettua suppeaa soveltamisalaa laajemmin. Tällöinkään yleispalveluvollisuuksien asettaminen ei saa vaarantaa markkinaehtoista kilpailua eikä syrjimättömyysperiaatetta. Tämä kansallistensäätelyviranomaisten oikeus turvata välttämättömiksi katsottuja yleispalveluita perustuu maailman kauppajärjestön (WTO) kautta annettuihin sitoumuksiin.

Yleispalveludirektiivi perustuu siihen oletamaan, että pääsy yleiseen puhelinverkon ja sen käyttäminen on jokaisen kansalaisen oikeus. Tämän mahdollistavan liittymän on oltava jokaisen saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Erityisesti direktiivi velvoittaa ottamaan huomioon vammaiset ja muut erityistarpeita omaavat käyttäjät. Jäsenvaltioiden tulee huolehtia, että kullakin alueella on yksi tai useampi yritys, joka on nimetty yleispalvelua tarjoavaksi operaattoriksi. Tällaisella yrityksellä on markkina-asemansa ja infrastruktuurinsa johdosta parhaat edellytykset tarjota velvoitettuja palveluita tai osaa näistä yhdessä toisen yrityksen kanssa.

Määriteltyjä vähimmäispalveluita tulee tarjota kansalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuulliseen hintaan, jonka takaaminen kaikille käyttäjille voidaan toteuttaa asettamalla alueesta riippumaton hinta palveluille tai tarjoamalla niitä erityishintaan pienituloisille. Kohtuuhintaisuuteen katsotaan edellyttävän myös muita kuluttajille suotuja oikeuksia kuten nimetyn operaattorin veloittaminen tarjoamaan eriteltyä tietoa laskutuksesta sekä mahdollisuus ennakkomaksujärjestelmien käyttöön. Kansallisten säätelyviranomaisten tulee seurata yleispalveluiden hintoja ja laatua sekä tarvittaessa puuttua niissä havaittaviin ongelmiin. Koska palveluntarjoajien ja käyttäjien väliset oikeussuhteet perustuvat pääosin sopimukseen, on niiden säätely välttämätöntä kuluttajien oikeusturvan ja riittävän tiedon saannin takaamiseksi. Yleispalveludirektiivin 20 artiklassa luetellaan ne seikat, jotka tällaisissa sopimuksissa on yksilöitävä sekä säädetään yleisten kuluttajansuojasäännösten soveltamisesta telemarkkinoilla. Direktiivissä veloitetaan jäsenvaltioita varmistamaan tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen toimivuus. Jäsenvaltioiden on luotava ja tuettava järjestelmiä, joiden avulla voidaan avoimesti, edullisesti, nopeasti ja yksinkertaisesti ratkaista kuluttajia koskevia riitakysymyksiä.

Velvoite tarjota kaikille käyttäjille kohtuuhintaisia palveluita saattaa aiheuttaa tilanteita, joissa nimettyjen operaattorien on tarjottava palveluita alle markkinaehtoisen hinnan tai jopa jatkuvasti tappiollisesti. Näissä tapauksissa yleispalveluiden tarjontaa voidaan tukea julkisin varoin palveluiden tarjoamisesta aiheutuneiden kustannusten

kattamiseksi. Tällainen järjestelmä ei saa häiritä markkinoita niin, että nimetty operaattori saisi sen kautta kilpailullista etua. Tämän takaamiseksi rahoitustukea saavien operaattorien on annettava yksityiskohtainen selvitys tarjoamansa yleispalvelun osatekijöistä sekä niistä aiheutuvista tuloista ja kustannuksista. Tässä selvityksessä tulee huomioida myös aineettomat edut, joita nimetty operaattori saa toimiessaan yleispalveluita tarjoavana operaattorina. Yleispalveluiden turvaamiseksi maksettujen julkisten tukien rahoittamiseksi voidaan käyttää joko valtion yleisen talousarvion kautta jaettavia julkisia varoja tai välillisesti käyttäjiltä kerättävien maksujen avulla. Jälkimmäinen vaihtoehto toteutetaan kaikilta yrityksiltä avoimesti kerättävien maksujen kautta, jolloin yritykset siirtävät tämän osuuden käyttäjähintoihin. Jäsenvaltiot voivat myös vapauttaa joitain yrityksiä näistä maksuista, jotta uusille kilpailijoille suodaan mahdollisuus saavuttaa merkittävä asema markkinoilla.

2.5.2. Laajakaistayhteyksien asema

Yleispalveludirektiivin luonne tulee esille juuri laajakaistamarkkinoiden sääntelyn kohdalla. Laajakaistayhteyksiä ei otettu sääntelyn piiriin, vaikka niillä nähtiin olevan keskeinen rooli tietoyhteiskunnan kehittämisessä. Direktiivin säännösten voidaan katsoa heijastavan jo vuonna 1997 komission konvergenssia käsitelleessä vihreässä kirjassa⁹⁰ esitettyjä näkemyksiä. Myös tässä sähköisen viestintäpolitiikan suuntaviivoja hahmottelevassa esityksessä tunnustettiin nopeitten internet-yhteyksien merkitys talouden kehitykselle, mutta mainittiin neljä syytä joiden vuoksi niitä ei tullut sisällyttää yleispalveluvelvoitteen piiriin.⁹¹

Uusien viestintäteknologioiden katsottiin vaativan olemassa olevaa infrastruktuuria kehittyneempiä ratkaisuja, joiden laaja-alaista rakentamista ei voitu edellyttää asettamalla toimijoille tämänkaltaisia velvoitteita. Laajakaistayhteyksien käyttäjäkunnan katsottiin olevan suhteellisen pieni, mutta siihen kohdistuvat kustannukset jakautuisivat yleispalveluvelvoitteen myötä myös niille käyttäjille, joilla ei ollut tarvetta eikä varaa tällaisiin palveluihin. Kustannusten noustessa myös tukkumarkkinoilla uusien toimijoiden pääsy markkinoille hankaloituisi. Viimeisenä syynä vihreässä kirjassa mainittiin yksinkertaisesti se seikka, että laajakaistateknologiat edustavat suhteellisen uutta teknologiaa, jota ei tule sisällyttää koko Euroopan tasolla yleispalveluvelvoitteen piiriin, vaan mahdollinen kansallinen rahoitus tällaisten palveluiden tukemiseksi tulisi toteuttaa muulla tavoin. Tältä osin yleispalveludirektiivi edustaa

⁹⁰ KOM(97)623

⁹¹ van Eijk 2004: 12

teknologianeutraalimpaa sääntelyä, koska se sallii jäsenvaltioiden laajentaa myös laajakaistayhteydet kansallisella tasolla osaksi yleispalvelua niin halutessaan.⁹²

Teknologian ja markkinoiden kehityksen aiheuttamiin muutoksiin vastaamiseksi yleispalveludirektiivin 15 artiklan ja sitä täydentävän liitteen mukaan komission tulee seurata säännöllisesti teknologisen ympäristön ja valtakäyttäjien suosimien palveluiden kehitystä. Näiden havaintojen pohjalta komissio arvioi tarvetta yleispalveluvelvoitteen laajentamiselle tai mahdollisille muutoksille lainsäädännössä. Uusien sähköisten viestintämarkkinoiden kohdalla yleispalvelusääntelyn tarvetta on vaikea arvioida niiden kehittyessä nopeasti. Näiden markkinoiden vakiintuessa tätä sääntelytarvetta tulee arvioida komission suosituksessa⁹³ esittämien kriteerien kautta. Markkinoilla tulee olla pysyviä esteitä, joita markkinoiden rakenne osaltaan tukee, eikä näiden aiheuttamia alalle tuloa ja kilpailua rajoittavia esteitä ole mahdollista poistaa soveltamalla kilpailuoikeutta. Yhteisölainsäädännöllisen puitekehyksen mukaan uusille kehittyville markkinoille ei siis tulisi kohdistaa tarpeetonta sääntelyä.⁹⁴ Komissio on tulkinnut tätä siten, että teknologianeutraliteetin periaate estää sitä edistämään keinotekoisesti minkään tietyn teknologian käyttöä. Vaikka teknologianeutraliteetin soveltaminen yleispalveluihin mahdollisesti vapauksia kansallisille lainsäätäjille, se osaltaan siis rajoittaa yhteisön yleispalvelulainsäädännön ulottamista uusille markkinoille.⁹⁵

Yleinen näkemys yleispalveluiden soveltamisalasta on pysynyt edelleen samana myös yleispalveludirektiivin 15 artiklan perusteella annettujen seurantaraporttien mukaan. Keskeisimpinä kehitystrendeiksi sähköisillä viestintämarkkinoilla näissä raporteissa on tunnistettu laajakaista- ja matkapuhelinmarkkinoiden voimakas kasvu ja näiden palveluiden käytön yleistymisen kotitalouksissa. Tämän vuoksi seurantaraporteissa on keskitytty arvioimaan tarvetta näiden palveluiden sisällyttämiseksi yleispalveluiden alle. Yleispalvelusäädännön kautta ei voida tukea uuden teknologisen infrastruktuurin kehittämistä käyttäjien enemmistön kustannuksella. Yleispalvelusäädännön kautta tulee ainoastaan tuoda enemmistön käyttämät palvelut sellaisten vähemmistöjen ulottuville, jotka kaupallisesti perusteellisesti palveluja tarjottaessa jäisivät niitä vaille. Edeltävässä kappaleessa esitettyjen markkinoiden rakennetta koskevien kriteerien ohella laajakaistamarkkinoiden kannalta ratkaisevia ovat siis myös sosiaaliset tekijät. Jotta laajakaistayhteys voitaisiin lukea yleispalveluksi, tulee sen käyttöaste yhteiskunnassa olla tarpeeksi korkea. Toinen direktiivin perusteella esille nostettu vaatimus on

⁹² van Eijk 2004: 12

⁹³ 2003/311/EY

⁹⁴ KOM(2006)334

⁹⁵ KOM(2005)203

alueellisesta sijainnista tai taloudellisesta asemasta johtuva sosiaalisen syrjäytymisen mahdollisuus. Koska seurantaraporteissa on pohdittu samoin perustein kaikkien sähköisten viestintäpalveluiden asemaa yhteiskunnassa, tarjoaa matkapuhelinpalvelumarkkinoiden tarkastelu relevantteja perusteita myös arvioitaessa laajakaistamarkkinoiden sääntelyä tulevaisuudessa.⁹⁶

Komission yleispalveluita koskevaa katsausta seurasi julkinen konsultaatio, jonka kautta eri sidosryhmillä oli mahdollisuus ilmaista oma kantansa. Määräaikaan mennessä komissio oli saanut kannanottoja 76 taholta, joihin lukeutui muun muassa useita operaattoreita ja näitä edustavia järjestöjä sekä muita yrityselämän edustajia, kuluttajajärjestöjä ja kansallisia viranomaisia. Valtaosa sidosryhmistä hyväksyi katsauksessa esitetyn arvioinnin yleispalvelulainsäädännön nykytilasta ja lähiaikojen tavoitteista.⁹⁷ Suomalaisia teleoperaattoreita edustavan yhteistyöjärjestön FiCom:n antama palaute⁹⁸ ilmentää hyvin elinkeinoelämän kantaa käsiteltyihin kysymyksiin. Tarkasteltaessa yleispalvelusäädännön tulevaisuutta kannanotot vaihtelevat säädännön vahvistamisesta sen täydelliseen poistamiseen. Joissain vastauksissa on vaadittu myös säädännön muuttamista joustavammaksi vastaamaan paremmin kansallisesti vaihtelevia erityistarpeita.⁹⁹ FiCom on ehdottanut muiden elinkeinoelämän edustajien tavoin, että jatkossa tulisi tarkastella löytyykö yleispalvelusäädännölle ollenkaan tarvetta. Järjestö huomauttaa myös, että päätöksentekoa ei tulisi viivyttää vaan komission esittämät pitkän aikajänteen kysymykset tulisi ratkaista mahdollisimman pian.¹⁰⁰

Komission mukaan lisääntynyt kilpailu, teknologinen kehitys ja vaativammat kuluttajat ovat sinällään lisänneet käyttäjien valinnan varaa ja laskeneet sähköisten viestintäpalveluiden hintoja. Jokaisessa EU:n 25 jäsenmaassa yli 95 % väestöstä on mahdollisuus matkapuhelinliittymän hankintaan. Ennalta maksettavien pre-paid-liittymien laaja käyttö kaikkialla unionissa laskee seurantaraportin valmisteluasiakirjojen mukaan taloudellista kynnystä matkapuhelinliittymien hankkimiseksi. Vuonna 2004 tehdyn tutkimuksen mukaan 61 % kaikista liittymistä maksettiin ennakoon. Kun huomioidaan, että yritykset käyttävät pääosin jälkikäteistä laskutusta, voidaan olettaa, että merkittävä osa EU:n kotitalouksista maksaa matkapuhelinlaskunsa ennakoon. Matkapuhelinmarkkinoilla katsotaankin olevan riittävästi kilpailua takaamaan kaikkien saatavilla olevat kohtuuhintaiset yhteydet

⁹⁶ KOM(2005)203

⁹⁷ KOM(2006)163

⁹⁸ FiCom 2005

⁹⁹ KOM(2006)163

¹⁰⁰ FiCom 2005

matkapuhelinverkkoon. Tätä ovat edesauttaneet myös numeroiden siirrettävyys sekä operaattorien innovatiivinen hinnoittelu ja palveluntarjonta. Komissio ei siis ole nähnyt tarvetta ulottaa yleispalvelusäädäntöä matkapuhelinmarkkinoille, koska kaupallisinehdoin toimivat markkinat riittävät estämään sosiaalisen syrjäytymisen.¹⁰¹

Sidosryhmien konsultoitaessa tuli esille, että vaikka matkapuhelinverkko oli jo erittäin kattava, joillakin etäisillä alueilla yhteydet aiheuttavat yhä ongelmia. Kansalliset lainsäädäntöviranomaiset ilmaisivat kantansa, jonka mukaan operaattorien velvoittaminen tarjoamaan palveluita näillä alueilla muodostuisi liian raskaaksi taloudelliseksi taakaksi. Tällaisille alueille rakennettavat infrastruktuuria tulisi tukea muun kuin yleispalvelusäädännön avulla. Matkapuhelinoperaattorit toivat esille, että ne tarjoavat laajan palvelutarjonnan kautta kaikille asiakassegmenteille sekä pre-paid- että jälkikäteen laskutettavia liittymiä. Monet kuluttajajärjestöt ovat silti ilmaisseet huolensa sosiaalisesta syrjäytymisestä sähköisillä viestintämarkkinoilla ja vaativat lisäselvityksiä liittymien taloudellisesta saatavuudesta. Nämä järjestöt pitävät pre-paid-liittymiä yleisesti kalliimpina kuin jälkikäteen laskutettavia liittymiä ja varoittavat, että heikkotuloisimmilla kuluttajilla ei täten aina ole mahdollisuutta matkapuhelinliittymän käyttöön.¹⁰²

Vuoden 2004 tilastojen valossa laajakaistamarkkinat eivät matkapuhelinverkkojen tavoin olleet tarpeeksi kehittyneitä, jotta niiden levinneisyys olisi täyttänyt yleispalvelulle ominaiset piirteet. EU:n vanhimmissa kymmenessä jäsenmaassa noin 85 % väestöstä oli mahdollisuus laajakaistaliittymän hankkimiseen. Uudemmissa 15 jäsenmaassa tilanne oli vielä selvästi heikompi. Laajakaistaliittymien kohdalla kynnyskysymykseksi onkin vielä toistaiseksi muodostunut niiden liian suppea käyttäjäkunta. Komission tutkiessa laajakaistayhteyksien mahdollista asemaa yleispalveluna arviot perustuivat vuonna 2004 suoritettuihin ovensuukyselyihin. Näiden mukaan tietokoneita, joiden kautta internetyhteys voitiin muodostaa, löytyi vain 53 % EU:n kotitalouksista. Kotitietokoneiden määrää katsottiin rajoittavan niiden kallis hankintahinta. Tämän lisäksi etenkin uudemmissa jäsenmaissa läheskään kaikki kotitaloudet eivät kuuluneet edes kiinteään puhelinverkkoon, jonka kautta internetyhteyksiä pääosin tarjottiin. Vastaavasti vanhimmissa jäsenmaissa tilanne oli parempi etenkin niillä alueilla, joilla puhelinverkko-operaattorit joutuivat kilpailemaan kaapeliverkon kautta laajakaistayhteyksipalveluita tarjoavien yritysten kanssa. Kaikista EU:n kotitalouksista 39 % on internet-yhteys ja 12 % (Suomessa 14 %) tätä voidaan

¹⁰¹ SEC(2005) 660

¹⁰² KOM(2006) 163

pitää nopeudeltaan laajakaistaisena. Tämä tarkoitti, että sataa asukasta kohden EU:ssa oli 6,5 laajakaistayhteyttä, kun esimerkiksi matkapuhelinliittymiä oli vastaavasti 84 kappaletta.¹⁰³

Laajakaistayhteyksien määrä EU:ssa on kuitenkin voimakkaassa kasvussa, sillä kuluttajat vaativat tutkimusten mukaan yhä laadukkaampia ja nopeampia yhteyksiä. Jatkuvasti päällä olevien kiinteähintaisten internet-yhteyksien tarjoaminen on kiihdyttänyt selvästi laajakaistayhteyksien määrän kasvua. Kiinteisiin puhelinverkkoihin on syntynyt lisää kilpailua uusien palveluntarjoajien myötä ja kiihtyvä kilpailu on pakottanut perinteiset puhelinoperaattorit tarjoamaan voimakkaammin laajakaistayhteyksiä kompensoidakseen äänipuheluliiketoiminnan vähenemisen kautta laskevia tuottoja.¹⁰⁴ Heinäkuussa 2007 EU:ssa oli jo 18,2 laajakaistayhteyttä sataa asukasta kohden ja tämä määrä oli kasvanut 3,3 kuluneen vuoden aikana¹⁰⁵. Konsultaatioprosessiin osallistuneet kuluttajajärjestöt ovatkin kritisoineet komission perusteita jättää laajakaistayhteydet yleispalveluiden ulkopuolelle, koska ne pitävät näitä palveluita jo yleisinä yhteiskunnan palveluina. Komissiolle annetuissa vastauksissa on tuotu esille, että sen toimien tulisi olla ennakoivia, koska annettujen säädösten implementointi kansalliselle tasolle saattaa kestää joitakin vuosia. Esille on tuotu myös kanta, jonka mukaan Lissabonissa annetut tietoyhteiskuntaa koskevat tavoitteet edellyttävät laajakaistayhteyksien sääntelyä yleispalveluina.¹⁰⁶

Sen sijaan kaikki konsultaatioon osallistuneet viranomaistahot ja elinkeinoelämän edustajat olivat yksimielisesti komission näkemyksen kannalla. Myös loppukäyttäjiä edustavat tahot yhtyivät näiden näkemykseen siitä, että markkinat olivat kehittyneet kaikkien osapuolten kannalta suotuisasti. Vallitsevassa tilanteessa oli hankala arvioida, tulisivatko markkinahäiriöitä esiintymään myös tulevaisuudessa. Yleispalveluvelvoitteen laajentamisen pelättiin johtavan kohtuuttomiin kustannuksiin erityisesti uudemmissa jäsenmaissa. Markkinahäiriöihin puuttumisen katsottiin olevan jatkossa hankalaa, koska yhteydet ja niiden kautta tarjottavat palvelut sulautuvat yhdistetyn hinnoittelun kautta toisiinsa.¹⁰⁷ FiCom huomautti vastauksessaan, että matkapuhelinverkkojen tavoin intensiivinen kilpailu on jo sinällään johtamassa kohti sellaista markkinatilannetta johon sääntelyllä avulla pyrittäisiin.¹⁰⁸ Elinkeinoelämän

¹⁰³ SEC(2005) 660

¹⁰⁴ KOM(2005) 203

¹⁰⁵ COCOM 2007

¹⁰⁶ KOM(2006) 163

¹⁰⁷ KOM(2006) 163

¹⁰⁸ FiCom 2005

osalta kaapelioperaattorit, internetin sisällöntarjoajat, ohjelmisto- ja välinevalmistajat sekä alan uudet tulokkaat suhtautuivat myönteisemmin viitekehukseen kuin puhelinverkoja hallinnoivat puhelinoperaattorit. Jälkimmäiset vaativat, että kaikesta ex-ante-sääntelystä tuli luopua vuoteen 2015 mennessä, koska se hidasti investointeja. Komission teettämä tutkimus vastasi osaltaan tähän väitteeseen, sillä niissä jäsenmaissa joissa säädäntö oli implementoitu tehokkaimmin ja kilpailua edistävämällä tavalla, on pystytty houkuttelemaan eniten investointeja¹⁰⁹.

Yleispalveluiden rahoitusta pohdittaessa kansalliset viranomaiset ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä vallitsevaan järjestelmään, jossa yleispalveluita voidaan tukea joko julkisin tai sektorikohtaisesti kerättävin tuin. Elinkeinoelämää edustavat tahot pitävät kuitenkin jälkimmäistä keinoa markkinoiden toimintaa vääristävänä. FiCom:n tavoin nämä vaativat yleispalveluiden tukemista verovaroin, koska tätä kautta saavutettavat tavoitteet koskevat valtioiden kannalta yleistä hyvinvointia. Osa kantansa ilmaisseista sidosryhmistä piti tätä rahoituskysymystä osana laajempaa kaikille avoimen tietoyhteiskunnan kehittämistä koskevaa kontekstia, jossa viestintäpalvelut olivat vain yksi osa, jota ei tullut ratkaista erikseen tässä yhteydessä. Myös kuluttajajärjestöjen kannanotot tukivat osaltaan palveluiden tukemista verovaroin, sillä ne olivat huolissaan siitä, että joissain tilanteissa operaattoreille oli koitunut yleispalvelusäädännön kautta liian suuri taloudellinen taakka, mikä johti myös korkeisiin kuluttaja hintoihin. Järjestöt ilmaisivat huolensa myös kustannusten läpinäkyvyyden puutteista markkinoilla vallitsevassa tilanteessa.¹¹⁰

On odotettavissa, että lähitulevaisuudessa yhä kehittyvien viestinteknologioiden myötä viestintäpalvelut keskittyvät toimimaan internet-protokollan kautta. Tämä digitaalinen konvergenssi on johtamassa niin kutsuttuihin 'triple play' palveluihin, jotka käsittävät perinteisen internet-sisällön ohella TV- ja äänipuhelinpalvelut.¹¹¹ Samalla myös käyttäjien tarpeet muuttuvat. Kuluttajat pyrkivät hyödyntämään uusien palveluiden tarjoamia mahdollisuuksia ja haluavat käyttää näitä palveluita paikasta riippumatta jopa ollessaan liikkeellä¹¹². Nämä uudet palvelut edellyttävät sovellutuksia, jotka toimivat rinnakkaisverkkoyhteyksien (peer-to-peer) kautta ja vaativat näin ollen toimiakseen nopeita yhteyksiä. Kuluttajien uudet tarpeet asettavat haasteita yleispalvelusäädännön

¹⁰⁹ London Economics 2006

¹¹⁰ KOM(2006) 163

¹¹¹ KOM(2006) 334

¹¹² SEC(2005) 660

kehittämiseksi johon liittyen komissio on nostanut esille sääntelyn tulevaisuutta pidemmällä aikavälillä koskevia kysymyksiä.¹¹³

Komissio pohtii tulisiko yleispalvelusäädännössä luopua palveluiden säätelystä ja keskittyä takaamaan käyttäjille yhteys infrastruktuuriin, jonka kautta tarjottavien palveluiden keskinäinen kilpailu riittäisi takaamaan niiden saatavuuden ja kohtuuhintaisuuden¹¹⁴. Kansalliset säädäntöviranomaiset ja elinkeinoelämän edustajat pitävät näitä palveluita ja yhteyksiä koskevien säädösten erottamista toisistaan mahdollisena ratkaisuna. Näin on jo tapahtumassa internetin kautta tarjottavien äänipuheluiden (VoIP) kohdalla¹¹⁵. Äänipuheluiden tarjontaa puhelinverkkojen kautta koskeva nykyinen lainsäädäntö saattaa tulla tarpeettomaksi, jos puheenvälityspalveluiden tarjonta keskittyy yhä enemmän internettiin (VoIP). Tällöin puhelinlinja ei ole käyttäjän kannalta keskeinen välinen vaan säädännön tulisi koskea juuri laajakaistayhteyden tarjoamista.¹¹⁶ Toisaalta tällaisen erottelun pelätään johtavan operaattorien ja palveluntarjoajien välisten sopimusjärjestelyiden sekä säädännön monimutkaistumiseen. Käyttäjää edustavat järjestöt suhtautuvat varauksellisesti komission ehdotukseen ja ovat huomauttaneet, että pelkkä yhteys infrastruktuuriin ei riitä takaamaan välttämättömyyspalveluita heikoimmassa tilanteessa oleville kuluttajille. Toisaalta nämä tahot totesivat, että laajakaistayhteyden kautta voitaisiin turvata nämä palvelut.¹¹⁷

Toinen tulevaisuutta koskeva kysymys käsitteli nykyisen sääntelyn rajoittumista kiinteisiin liittymiin ja komissio on esittänyt tulisiko käyttäjille taata yhteys sijainnista riippumatta¹¹⁸. Tätä kysymystä on komissiolle annettussa palautteessa tulkittu hyvin eri tavoin. Osa sidosryhmistä on tulkinnut, että nykyisen direktiivin sallima vapaus täyttää yleispalveluvelvoite myös langattoman yhteyden avulla, vastaa jo näitä tarpeita. On myös esitetty, että todellinen paikasta riippumaton yhteys voitaisiin taata vain matkapuhelinliittymien avulla. Pääosa sidosryhmistä etsisi ratkaisua uusien teknologioiden tarjoamien mahdollisesti halvempien keinojen kautta. Palveluiden laatu ja hätäpuhelujen turvaaminen tulisi kuitenkin huomioida tällaisia kysymyksiä pohdittaessa. Elinkeinoelämän edustajien mielestä tällaisia liikkuvia yhteyksiä oli jo riittävästi tarjolla ja palvelun riittävän laadun takaaminen sijainnista riippumatta

¹¹³ KOM(2005) 203

¹¹⁴ KOM(2005) 203

¹¹⁵ KOM(2006) 163

¹¹⁶ KOM(2005) 203

¹¹⁷ KOM(2006) 163

¹¹⁸ KOM(2005) 203

edellyttäisi mittavia investointeja.¹¹⁹ Komissio on tuonut esille sähköisten viestintämarkkinoiden kokonaissääntelyä koskevassa katsauksessaan, että innovatiiviset langattomat viestinverkot vaativat suuria käyttäjämääriä ollakseen kannattavia. Vahvistamalla EU:n sisämarkkinoita, voidaan tukea myös näiden innovatiivisten teknologioiden käyttöä.¹²⁰

Samaan aikaan on pohdittu myös yleispalveluiden soveltamisalan kaventamista niiltä osin kun teknologinen kehitys on tekemässä palveluista tarpeettomia. Komissio on arvioinut numerotiedustelupalveluiden, painettujen puhelinluetteloiden ja maksullisten yleisöpuhelimien asemaa säädännössä.¹²¹ Pääosin sidosryhmät ovat valmiita luopumaan näiden palveluiden turvaamisesta, mutta useat osapuolet ovat ehdottaneet yleisöpuhelimien säilyttämistä jossain muodossa. Näiden pisteiden tilalle on ehdotettu julkisia hätäpuhelimia tai internet-käyttöpisteitä, jotka tarjoaisivat lisäpalveluita myös vammaisille. Komissio on pyrkinytkin ottamaan huomioon erityisesti vammaisten käyttäjien tarpeet ja ehdottanut heitä koskevien lainsäädännön harmonisointia sähköisen viestinnän alalla. Elinkeinonharjoittajat ja pääosin myös muut sidosryhmät ovat pitäneet tätä tarpeettomana, koska vammaisten tarpeet on jo huomioitu tuote- ja palvelutarjonnassa ja harmonisointi aiheuttaisi vain lisäkuluja. Vammaisjärjestöt puolestaan ovat nähneet harmonisoinnille yhä tarvetta ja ehdottaneet, että myös internetin kautta toimivat hätäpalvelut sisällytettäisiin yleispalveluihin.¹²²

2.6. Kilpailukykyinen Eurooppa

Toimintaohjelma eEurope 2002 sai jatkoa, kun vuonna 2002 kokoontunut Barcelonan Eurooppa-neuvosto kirjasi internetin käytön olevan avainasemassa Euroopan kasvun kannalta. Internetin katsottiin luovan suotuisimmat edellytykset kilpailun kasvulle erityisesti pk-sektorilla. Neuvoston lausunnon pohjalta laadittiin eEurope 2005-toimintasuunnitelma¹²³. Jotta Eurooppa voisi saavuttaa vuoteen 2010 asetetut tavoitteet, katsottiin, että jokaisella kansalaisella tulisi olla mahdollisuus opiskelun, terveydenhuollon palveluihin ja sähköiseen kaupankäyntiin internetin kautta. Tietoverkkojen korkea laatu olisi tässä kehityksessä ensiarvoisen tärkeä ja edellytykseksi asetettiin laajakaistaverkon levittäminen koko yhteisön alueelle kaikkien

¹¹⁹ KOM(2006) 163

¹²⁰ KOM(2006) 334

¹²¹ KOM(2005) 203

¹²² KOM(2006) 163

¹²³ Barcelonan Eurooppa neuvosto 2002

kansalaisten käytettäväksi vuoteen 2005 mennessä.¹²⁴ EY:n jäsenvaltioiden on tullut laatia kansalliset laajakaistastrategiansa laajakaistaverkon toiminnan ja leviämisen esteiden poistamiseksi¹²⁵.

Komission mukaan laajakaistayhteyksien mahdollistavien tietoverkkojen luonti on pääasiassa yksityisten yritysten tehtävä. Valtion tulee kuitenkin tukea tarvittaessa laajakaistayhteyksien leviämistä. Yhteyksien tulee pysyä kohtuuhintaisina ja sitä kautta kaikkien saatavissa. Laajakaistaverkkojen tekninen toteutus voidaan suorittaa monella eri tavalla. Keskeisimmät laadulliset vaatimukset ovat suuri siirtonopeus ja mahdollisuus pitää yhteyttä aina auki¹²⁶. Termillä laajakaista viitataan lähetetyn kommunikaatiosignaalin varaamien taajuuksien määrään eli kaistan laajuuteen. Datan määrä, joka on mahdollista vastaanottaa ja lähettää aikayksikössä, on suoraan verrannollinen sen siirtoon käytettyjen taajuuksien kanssa. Mitä suurempi kaistanleveys sitä nopeampi tiedonsiirtonopeus, joka ilmoitetaan siirrettyinä megabitteinä sekuntia kohden (Mbit/s) tai näiden tuhannesosina kilobitteinä sekuntia kohden (Kbit/s). Yleisesti voidaan katsoa, että laajakaistayhteyksien siirtonopeuden yläraja on vähintään 256 Kbit/s eli moninkertainen äänikaistamodeemin nopeuteen nähden¹²⁷. Vuonna 2003 laajakaistajärjestelmät mahdollistivat internet-yhteydet nopeimmillaan 1500 Kbit/s eli 25 kertaa äänikaistamodeemia nopeamman yhteyden. Kyseisiä nopeuksia tarvitaan liikkuvan kuvan ja äänen sekä suurten tiedostojen välitykseen internetin kautta.¹²⁸

Vaikka eEurope 2002 pidettiin onnistuneena hankkeena, jonka aikana yhteisöstä voidaan katsoa muodostuneen todellinen tietoyhteiskunta, Euroopan neuvosto nosti esiin vielä useita esteitä sen kehittämiseksi. Teknologian kehittyminen aiheutti jatkuvasti uusia haasteita. Internet-yhteydestä erityisesti laajakaistayhteydestä aiheutuneet kustannukset käyttäjälle olivat edelleen paljon korkeammat kuin Yhdysvalloissa. Myös laajakaistayhteyksien käyttöönotto ja sähköisen kaupankäynnin kehitys olivat olleet huomattavasti suunniteltua hitaampia. eEurope 2005-toimintaohjelmaan valittiin vähemmän painopistealueita, jotta näihin voitiin keskittyä yhä tehokkaammin.¹²⁹

¹²⁴ KOM(2002) 263

¹²⁵ KOM(2004) 380

¹²⁶ KOM(2002) 263

¹²⁷ Viestintävirasto 2005a

¹²⁸ Euroopan komissio 2003: 18; Brodschöll 2002: 45

¹²⁹ Euroopan komissio 2003: 17

Tietoyhteiskunnan kehittämiseksi yhteisössä käynnistettiin eEurope2005 tueksi useita osaohjelmia, joiden avulla pyrittiin tukemaan hallinnollisten palveluiden (e-government), koulutuksen (e-learning services) ja terveydenhuollon palveluiden (e-health services) laajenemista internetiin. Dynaamisen sähköisen kaupankäynnin kehittymistä pyrittiin vauhdittamaan e-business-ohjelmalla ja eEurope+-ohjelmalla sovellettiin näitä tavoitteita Euroopan unioniin pyrkiviin maihin. Näidenkin hankkeiden edellytyksenä katsottiin olevan yhteisön laajakaistastrategian toteutuminen.¹³⁰

Lissabonista alkaneen kymmenvuotisen eEurope-ohjelman saavutukset sen ensimmäisellä puoliskolla olivat jääneet sekaviksi ja asetettuihin tavoitteisiin oli ylletty vaihtelevasti. Ohjelman ensimmäisen neljän vuoden aikana oli tapahtunut useita koko maailmantaloutta järkyttäneitä takaiskuja. Nämä eivät kuitenkaan selittäneet ohjelman huonoa menestystä, sillä eurooppalainen kilpailukyky heikkeni myös suhteessa Aasian ja Yhdysvaltojen vastaaviin nähden. Tämä johtui julkisen ja yksityisen kysynnän hitaasta kasvusta sekä jatkuvista taloudellisista rakenteellisista heikkouksista Euroopassa. Näiden yleistaloudellisten seikkojen lisäksi eEurope-ohjelman edistymistä hidasti useiden jäsenmaiden ponnettomuus edistää ohjelman tavoitteiden saavuttamista kansallisella tasolla toteutetuin toimenpitein.¹³¹ Lissabonissa oli annettu 70 direktiiviä, joista 40 tuli olla voimassa vuoden 2003 loppuun mennessä. Näistä 40:stä vain 7 oli määräaikaan mennessä voimassa kaikissa jäsenmaissa. Uudesta viestintämarkkina-alueesta huolimatta Suomessakin täytäntöönpanoaste oli alle 75 % eikä se sijoittunut näin ollen kärkimaiden joukkoon.¹³²

Ohjelman keskeisiin tavoitteisiin kuulunut työllisyyden parantaminen oli edennyt suotuisasti ja ohjelman aikana oli luotu yli 6 miljoonaa uutta työpaikkaa. Myös markkinoiden avautuminen useilla aloilla kuten televiestinnässä oli edennyt odotetusti ja internetin käyttö oli yleistynyt voimakkaasti. Toisaalta työllisyyden kasvu oli hidastumassa, eikä tavoitteeksi Lissabonissa asetettu 70 % työllistymisaste yhteisön alueella vaikuttanut saavutettavalla. Myös työllisyyden kasvun vaikutus tuottavuuteen oli selvästi heikompi, kuin Aasiassa ja Yhdysvalloissa, mikä johtui riittämättömästä investointitoiminnasta sekä tieto- ja viestintätekniiikan hitaasta käyttöönottamisesta muun muassa palvelu-aloilla. Vain Suomessa ja Ruotsissa investoinnit T&K toimintaan ylittivät tavoitteeksi asetetun 3 % osuuden BKT:stä. Suomen osalta ongelmina pidettiin muun muassa suljettujen sektorien vähäistä kilpailua, korkeata hintatasoa sekä yhä

¹³⁰ eEurope 2005 (2002)

¹³¹ Kok 2004: 9–11

¹³² KOM(2004) 29

laskevia yritysinvestointeja. Tietoperusteiseen talouteen siirtymisessä Suomi kuitenkin edusti unionin kärkipäätä.¹³³ Lissabonissa asetettuja voitiin kuitenkin pitää oikeina, vaikka ne olivatkin osoittautumassa vaikeiksi täyttää. Euroopan kilpailukyky tulisi olemaan riippuvainen sen kyvystä rakentaa tietoyhteiskuntaa sekä kehittää korkeatuottoista toimintaa innovaatio ja tutkimussektoreilla. Lissabonissa 2010 vuoteen asetetusta määräajasta tuli pitää kiinni, jotta toimenpiteiden kiireellinen tarve korostuisi ja jäsenvaltiot ryhtyisivät tarvittaviin toimiin tavoitteiden täyttämiseksi.¹³⁴

2.6.1. i2010

Erityisen tärkeässä roolissa Euroopan kehityksen kannalta pidettiin tieto- ja viestintäteknologiaa (TVT= ICT= Information and Communication Technology), joka tuki tietoyhteiskunnan kehitystä ja tätä kautta Euroopan taloudellisen kasvua. Näin ollen EU:n TVT-politiikalla voitiin ohjata eurooppalaisen tietoyhteiskunnan kehittymistä ja tätä kautta lisätä kasvua, luoda työpaikkoja ja lisätä sosiaalista osallisuutta. Tiedonannossaan, joka käsitteli eurooppalaisen tietoyhteiskunnan haasteita vuoden 2005 jälkeen komissio listasi kahdeksan kysymystä, jotka tuli ottaa huomioon kehitettäessä eEurope 2005-hankeen jälkeistä tietoyhteiskuntapolitiikkaa. Nämä korostivat tietoyhteiskunnan vaikutusta kaikille yhteiskunnan osa-alueille sekä TVT:n käytettävyyden ja yhteensopivuuden merkitystä. TVT:n merkitys voitiin katsoa perustuvan kolmeen tekijään. Sen taloudelliseen arvoon toimialana, (joka muodosti merkittävän osan koko Euroopan bruttokansantuotteesta (8 %), työllisyydestä (6 %) ja T&K menoista (18 %)) TVT:n tuottavuutta ja taloudellista kasvua edistäviin vaikutuksiin (TVT tehostaa ja lisää innovaatioita myös muilla aloilla ja lisäksi TVT teollisuuden komponentteja käytetään muilla toimialoilla, missä ne lisäävät kokonaistuotteiden arvoa) sekä kansalaisten yleistä elämänlaatua parantaviin tekijöihin (kun tämä johtaa mm. helpompaan ja tasa-arvoisempaan viranomaisasioiden hoitamisen). Yksi esiintuotu kysymys oli luottamus tietoyhteiskuntaa kohtaan, joka tuli esille nimenomaan internetin käytön myötä. Tietoturvan ohella tärkeänä pidettiin järjestelmien ja verkkojen luotettavuutta. Koska nykyelämän infrastruktuuri rakentui TVT:n varaan muun muassa pankki-, talous-, terveydenhuolto-, energia- ja liikennealoilla, TVT:n toimintahäiriöillä oli laaja-alaisia seurauksia.¹³⁵

¹³³ KOM(2004) 29

¹³⁴ Kok 2004:11,19

¹³⁵ KOM(2004) 757

Keväällä 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston johtopäätösten pohjalta komissio esitti uuden eurooppalaista tietoyhteiskuntaa koskevan strategian. Aloitteessa hahmoteltiin laajat poliittiset suuntaviivat, joilla kymmenenvuotinen tietoyhteiskuntaprojekti oli tarkoitus saattaa onnistuneesti loppuun. Kesäkuussa 2005 vahvistetulle i2010-strategialle asetettiin kolme tavoitekokonaisuutta:

- i) Olisi luotava yhtenäinen eurooppalainen tietoaalue, jolla edistettäisiin avoimia ja kilpailuun perustuvia sisämarkkinoita tietoyhteiskunnan ja viestintien alalla.**
- ii) Olisi lisättävä innovointia ja investointeja TVT-tutkimuksen alalla, jotta voitaisiin edistää kasvua ja luoda uusia ja entistä parempia työpaikkoja.**
- iii) Olisi luotava osallisuutta edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta, joka edistäisi myös kasvua ja työllisyyttä kestävä kehityksen mukaisella tavalla ja jossa julkisten palvelujen ja elämänlaadun parantaminen asetettaisiin etusijalle.”**

Ensimmäinen tavoitekokonaisuus sisältää muun muassa kuluttajansuojaa ja kilpailuun liittyviä kysymyksiä telemarkkinoilla. Olenneisen haasteen kaikkien näiden tavoitteiden kannalta muodostaa digitaalinen konvergenssi, jonka avulla parannetaan ja luodaan uusia jakelukanavia, sisältöratkaisuita ja palveluja. Samalla tällainen konvergenssi kuitenkin lisää maailmanlaajuisia kilpailua, johon EU:n oli vastattava toimivan eurooppalaisen tietoaalueen avulla. Tästä syystä ohjelmaan sisältyy myös kuluttajille tarjottavien laajakaistayhteyksien nopeuksien nostamiseen ja luotettavuuteen kohdistuvia haasteita. Strategiassa korostetaan, että järjestelmävikoihin tulisi reagoida nopeasti ja tehokkaasti. Myös laajakaistayhteyksien kohtuuhintaisuutta on kirjattu osaksi tietoaaluetta koskevaa päätavoitetta. Toinen tavoitekokonaisuus koskee lähinnä TVT-alalle suuntautuvien investointien tukemista, teleyritystenvälisiä suhteita ja yhteistyötä sekä tekijänoikeuslainsäädäntöä. Kolmanteen tavoitekokonaisuuteen sisältyy kuluttajia suoranaisesti tukevia toimia, joilla pyrittiin edistämään muun muassa alueellista tasa-arvoisuutta sekä internet-yhteyksien yleistä saatavuutta.¹³⁶

Komissio päätyi vuosien 2005–2006 aikana suoritetussa yleispalvelulainsäädännön tarkastelussaan sidosryhmiä kuultuaan, että yleispalveludirektiivin soveltamisalaan, koska sidosryhmät tukivat komission suorittamaa arviointia markkinoista. Jatkuvan kehityksen vuoksi komissio kuitenkin arvioi uudelleen koko sähköisten viestintämarkkinoiden viitekehystä 2006 julkaistussa raportissa. Tämä oli tarpeen, jotta Lissabonissa asetetuista päämääristä voitiin pitää kiinni ja täyttää edelleen i2010 ohjelmassa annetut tavoitteet.¹³⁷

¹³⁶ KOM(2005) 229; Euroopan komissio 2007b

¹³⁷ KOM(2006)163

Jotta sähköisten viestintämarkkinoiden sääntelykehys vastaisi siis myös tulevan vuosikymmenen tarpeita, komissio on esittänyt siihen tiettyjä muutoksia. Etusijalle on asetettu radiotaajuuksia koskevan säädännön tarkastelu sekä ex-ante säädännön perusteella suoritettavien markkina-analyysien liittyvän prosessin tehostaminen ja keventäminen. Näiden lisäksi sähköisten viestintämarkkinoiden sektorilla pyritään lujittamaan sisämarkkinoita, vahvistamaan käyttäjien oikeuksia, parantamaan turvallisuutta sekä poistamaan tarpeettomiksi käyneitä säännöksiä. Nämä kysymykset tullaan kohdistamaan yleispalveluita koskevan arvioinnin tavoin sidosryhmien julkiselle konsultaatiolle. Euroopan parlamentti ja neuvosto tulevat asettamaan lainsäädännön tavoitteet, mutta komissio valitsee yksityiskohtaiset keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, mikä mahdollistaa reagoimisen markkinoilla tapahtuviin muutoksiin.¹³⁸

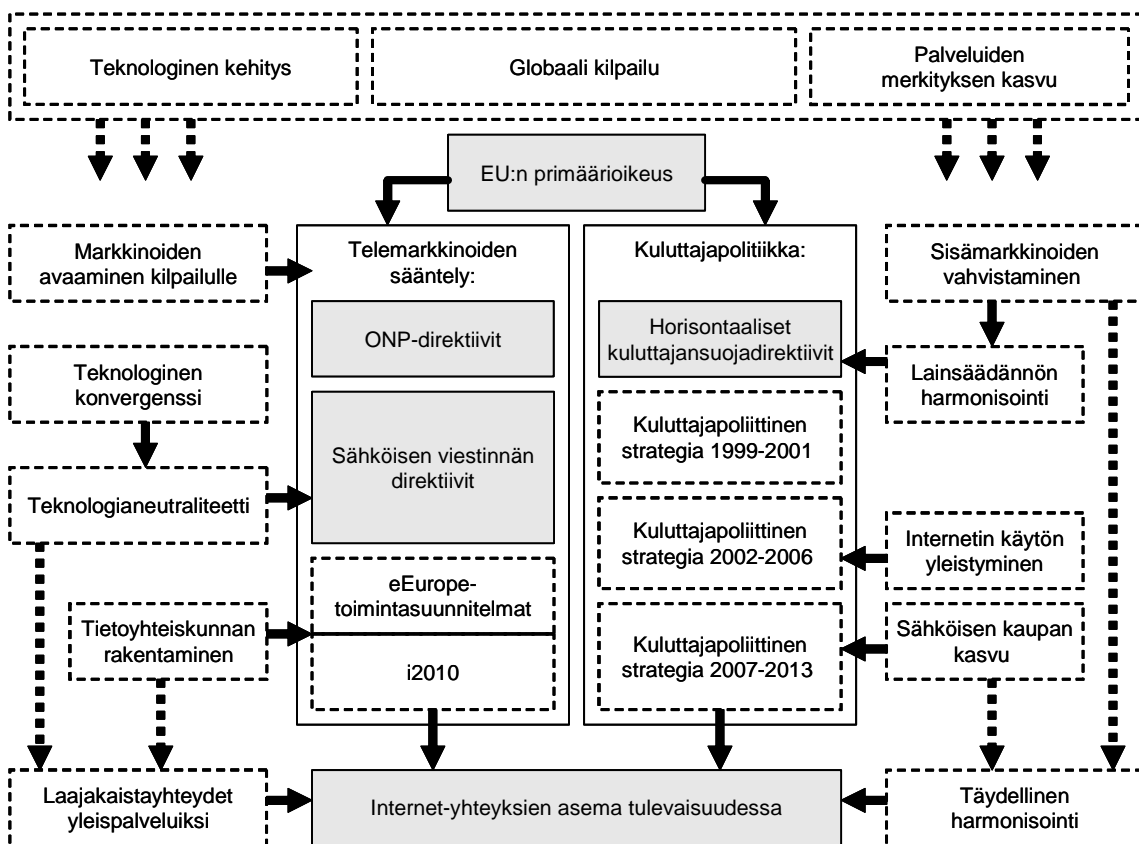
Käyttöoikeusdirektiivin artiklan 7 mukaista menettelyä pyritään yksinkertaistamaan joustamatta kuitenkaan säädännölle asetetuista tavoitteista. Kansallisten sääntelyviranomaisten suorittamista katsauksista karsittaisiin yksityiskohtia pois, jotta nämä voisivat keskittää enemmän voimavaroja potentiaalisesti merkittävimpien ongelmien ratkaisemiseksi markkinoilla. Tätä kautta pyritään vahvistamaan myös sisämarkkinoita, sillä artiklan menettelyn perusteella ei kansallisessa käytännössä ole aina kyetty puuttumaan markkinoiden toimintaan komissiota tyydyttävällä tavalla. Toimenpiteet eivät ole aina kohdistuneet koko tunnistettuun ongelmaan, ne ovat saattaneet olla riittämättömiä tai niiden seurauksena ongelmaan on puututtu liian myöhään. Komissio valmistelee muutoksia, joiden kautta voidaan muun muassa vahvistaa kansallisten sääntelyviranomaisten mahdollisuuksia asettaa sanktioita velvollisuuksiin laiminlyöville osapuolille. Viitekehyksessä annettujen normien soveltamista on hankaloittanut myös kansallisten tuomioistuinten menettely, joka on komission mukaan tarpeettomasti viivyttänyt toimenpiteitä. Ongelmaan haetaan ratkaisua asettamalla EU:n tasolla kriteerit, joita toimenpiteiden siirtäminen edellyttää.¹³⁹

Komissio korostaa katsauksessaan, että viitekehysten keskeinen tavoite on edelleen tuottaa merkittäviä etuja kuluttajille. Tämä pyritään toteuttamaan pääasiassa yleispalvelusäädännön kautta, jota on pystyttävä muuttamaan muuttuvissa olosuhteissa siten, että sektorikohtaisen ja horisontaalisen säädännön välillä säilyy tasapaino. Komission mukaan perinteisten puhelinpalveluiden tarpeisiin luotu

¹³⁸ KOM(2006) 334

¹³⁹ KOM(2006) 334

yleispalveludirektiivi tulee vääjäämättä modernisoida. Muut suoranaisesti kuluttajaa koskevat ehdotukset koskevat muun muassa hinnoitteluperusteiden läpinäkyvyyttä, roskapostia sekä vammaisten hätäpuhelin yhteyksien takaamista. Sähköisen viestinnän turvallisuutta pyritään lisäämään i2010-tavoitteiden mukaisesti. Näiden palveluiden tunnustetaan olevan välttämättömiä jokapäiväisessä elämässä, työssä ja kotona. Palveluiden saatavuus voi joutua uhatuksi, teknisen, organisatorisen tai inhimillisen virheen vuoksi. Vaikkakin näitä kysymyksiä koskeva aineisto käsittelee lähinnä tietoturva, tavoitteet ovat samat kuin yleispalveluiden kohdalla eli vahvistaa kuluttajien uskoa ja luottamusta sähköiseen viestintään.¹⁴⁰



Kuvio 2. Lainsäädännön muotoutuminen.

¹⁴⁰ KOM(2006) 334

3. KANSALLISET MARKKINAT JA NIIDEN SÄÄNTELY

Keskeisin teleyritysten toimintaa säätelevä laki Suomessa on viestintämarkkinalaki, joka muodostaa perustan myös kuluttajan ja internet-palveluntarjoajan välistä oikeussuhteen tarkastelulle. Tämän lisäksi kyseinen oikeussuhde kuuluu myös kuluttajansuojalainsäädännön piiriin. Sosiaaliset näkökulmat ovat korostuneet viime vuosikymmeninä myös kansallisessa sopimusoikeudessa. Sopimusoikeuden teoreettinen kehitys onkin painottunut lähinnä juuri kuluttajasopimuksiin. Pelkät osapuolten muodolliset tahdonilmaisut eivät aina riitä vaan sopimukselta edellytetään kohtuullista tasapainoisuutta. Osapuolten yksilölliset piirteet vaikuttavat heidän asemaansa ja sopimuksen sitovuuteen. Heikompaa osapuolta pyritään suojaamaan sopimussuhteissa. Kuluttajat ovat tunnistettavissa tällaiseksi heikommaksi osapuoleksi. Elinkeinonharjoittajalla on lähes aina taloudellinen ja asiantuntemuksellinen etulyöntiasema kuluttajaan nähden. Koska elinkeinotoiminnalla pyritään saavuttamaan yleensä pääasiassa taloudellista etua, kuluttajan heikompaa asemaa tulee suojata lailla, jotta elinkeinonharjoittajia estettäisiin väärinkäyttämästä asemaansa. Heikomman aseman ohella kuluttajasuhteille on myös pidettävä ominaisena sitä seikkaa, että ne koskevat yleensä perustarpeita, jotka on nähty tarpeellisena tarjota hyvinvointiyhteiskunnassa. Kuluttajansuojalain (KSL) soveltamisesta myös telemarkkinoilla on säädetty erikseen vielä VML 7 luvun 83 §:n ensimmäisessä momentissa.¹

3.1. Vakiosopimukset ja kuluttajansuoja

Kun telepalveluyritys tarjoaa palveluitaan yksityiselle kuluttajalle, voidaan katsoa olevan kyseessä tietyssä määrin epätasa-arvoinen oikeussuhde. Toimittaessaan internet-liittymiä useille sadoille ja jopa tuhansille kuluttajille teleyritys toimii usein vakioitujen toimintatapojen mukaan, jolloin kuluttajalle ei useinkaan jää mahdollisuutta vaikuttaa näihin. Yksi kollektiivisen kuluttajasuojan muodoista on sopimusehtojen sääntely. Lainsäätäjä on katsonut, että kuluttaja tarvitsee suojaa kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan. Sopimusehtoja on yleisesti mahdollista sovitella tai jättää jopa kokonaan huomioon ottamatta. Sopimusmenettelyä valvoo Suomessa kuluttaja-asiamies. Markkina-oikeus antaa tarvittaessa ongelma tilanteissa lainvoimaisia ratkaisuja.²

¹ Ämmälä 2006: 4–5; Hemmo 2006: 33–36 ja 41–42

² Herler 2005: 95

Yleisten sopimusehtojen ja vakioehtojen muodostaminen tapahtuu elinkeinonharjoittajan toimesta eikä kuluttajalla ole mahdollisuutta vaikuttaa kulutustapahtuman sopimusehtoihin. Tällaisia ehtoja on pidetty hyvin negatiivisina varsinkin kuluttajan etujen kannalta. Kuluttajan suojaamista vakioehtojen kohtuuttomuudelta on toisaalta nähty parantavan myös markkinatalouden mahdollisuuksia, kun tällainen toiminta on auttanut elinkeinonharjoittajia paremmin vastaamaan kuluttajien tarpeisiin. Heikompaa sopimuspuolta suojaavat säännökset eivät välttämättä ole ristiriidassa vahvemman osapuolen etujen kanssa. Kuluttajissa hämmennystä ja vastustusta aiheuttavia epäkohtia poistamalla voidaan rakentaa luottamusta asiakaskunnan keskuudessa koko toimialaa kohtaan. Isoilla yrityksillä voidaan katsoa olevan vielä paremmat mahdollisuudet vastata tällaisiin lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin.³

Sopimusoikeudelliseen lainsäädäntöön on vaikuttanut suojeluperiaate, joka ilmentyy erityisesti kuluttajansuojana. Tämä periaate ilmaantui ensiksi sosiaalisen merkityksen omaaviin sopimustyyppeihin kuten työoikeuteen. Sopimusehtojen vakioituminen on ollut yksi pääsyy kuluttajansuojasäädännön kehittymiselle, mikä johti aikoinaan myös koko kuluttajansuojalain säätämiseen. Suojeluperiaatetta ilmentävät säännökset ovat rajoittaneet sopimusvapautta. Rajoitukset kuitenkin koskevat lähinnä sopimuksen sisältöä eikä niillä ole tarkoitus rajoittaa osapuolten vapautta ylipäättänsä solmia sopimuksia. Näin ollen suojelusäännöksiä rajoittaa se seikka, että myös voimakas puuttuminen sopimuksen sisältöön voisi tosiasiallisesti vaikuttaa liikaa myös mahdollisuuksiin ja osapuolten tahtoon solmia itse sopimuksia.⁴

Erityisesti vakioehtojen osalta yksittäiseen sopimustapaukseen puuttuminen olisi tehotonta ja epäkäytännöllistä, koska internet-operaattorihan on pyrkinyt vakiinnuttamaan koko suurelle asiakaskunnalleen samat sopimuksen vakioehdot. Tällaisia ehtoja koskevaan kohtuuttomuuteen tulisi puuttua koko asiakaskunnan osalta. Viranomaisten toimenpiteet, joilla suojataan kuluttajaa useissa sopimuksissa käytettäväksi tarkoitetuilta sopimusehdoilta, muodostavat tällöin kollektiivisen kuluttajansuojan. Kollektivistinen sopimusoikeus on näin ollen sosiaalisen sopimusoikeuden jatke, jolla sen päämääriä voidaan toteuttaa. Toinen mahdollisuus on huomioida tapauskohtaisesti henkilön taloudellinen asema suhteessa vastapuoleen ja niin kutsutut sosiaaliset suoritusesteet.⁵

³ Wilhelmsson 1995: 7–11; Hemmo 2006: 37–40

⁴ Wilhelmsson 1995: 7–11

⁵ Wilhelmsson 1995: 12,157

Sopimusehtojen sitovuuden kannalta keskeinen kysymys on sitä koskevan normiston pakottavuus tai tahdonvaltaisuus. Sopimusehto, joka on pakottavan säännöksen vastainen, on kuten sanottua mitätön. Säännösten ollessa tahdonvaltaisia niistä on mahdollista poiketa osapuolten välisellä sopimuksella, mutta kyseisten ehtojen osalta tulee silti arvioida erikseen, ovatko ne kohtuullisia ja mikäli kyseessä on vakioehto, myös voidaanko niitä pitää yllättävinä tai ankarina. Tahdonvaltaisten, eli dispositiivistenkaan, säännösten alaisten ehtojen asettamisessa ei voida toimia täysin vapaasti.⁶

3.1.1. Kuluttajansuojalaki

Suomen kansallinen vuonna 1978 säädetty kuluttajansuojalaki on edustanut ensimmäistä vaihetta muutoksessa, jolla sopimusoikeuteen on otettu mukaan sosiaalinen näkökulma suojaamalla kollektiivisesti kuluttajien etuja. Aiemmin lailla pyrittiin säätelemään pääasiassa tietojen antamistapaa. Toisin kuin nykyisessä lainsäädännössä heikomman osapuolen oikeuksia pyrittiin suojaamaan pakottavilla kielto määräyksillä, jotka johtivat muun muassa kaupan mitätöimiseen. Nykyinen kuluttajalainsäädäntö painottaa vahvemman osapuolen velvollisuuksia ennen kaikkea kuluttajalle annettavan tiedon suhteen. EU:n lainsäädäntö ja teknologinen kehitys ovat luoneet tarpeen kuluttajansuojan jatkuvalla kehittämiselle Suomessa. Kuluttajansuojan harmonisointi EY:ssä on aiheuttanut muutoksia useisiin säädöksiin ja vain pieni osa muutoksista on kohdistunut juuri kuluttajansuojalakiin.⁷ Kuluttajansuojalaissa on säädetty VML:n tavoin muun muassa toimituksen viivästyksestä (KSL 5. luvun 7-11§) sekä virheestä (KSL 5. luvun 12–20§).

Kuluttajan etuja suojataan KSL:ssa ongelmatilanteiden välttämiseksi asettamalla pakottavia säännöksiä kuluttajan hyväksi sekä kontrolloimalla etukäteen käytettäviä sopimusehtoja. Riitatilanteiden ratkaisemiseksi kuluttajansuoja KSL tarjoaa mahdollisuuden sovitteluun, sopimuksen tulkintaan sekä erilaisten (välillisten ja välittömien) taloudellisten sanktioiden määräämiselle. Kuluttajaa suojaavat pakottavien säännösten ansiosta kuluttajan asemaa ei voida heikentää laissa säädetystä edes hänen omasta suostumuksestaan. Tällaiset seikat on tuomioistuimessa otettava viran puolesta huomioon.⁸

⁶ Hemmo 2006: 48

⁷ Hemmo 2006:33

⁸ Ämmälä 2006: 4–5, 30–31

Säännösten pakottavuus saattaa säännöksestä riippuen merkitä erilaisia seuraamuksia tai soveltamiskäytäntöä. Kuluttajankauppaa koskevan KSL:n 5 luvun säännökset ovat luvun 2 §:n mukaan siten pakottavia, että joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kaikki kuluttajasopimuksen ehdot, jotka poikkeavat niistä kuluttajan vahingoksi, ovat mitättömiä. Vastoin säännöstä ei ole siis mahdollisuutta sopia eikä sopijapuolilla ole myöskään mahdollisuutta hyväksyä säännöksen vastaisia ehtoja. Tällaisia niin kutsuttuja non scriptum-ehtoja ei siis huomioida lainkaan. Tarvittaessa mitätöidyn ehdon sijasta sovelletaan vastaavaa pakottavaa säännöstä. Pakottavan säännöksen vastaista ehtoa arvioidaan irrallaan muusta sopimussisällöstä ja täten arviointiin ei vaikuta vaikka muut sopimusehdot tasapainottaisivat kuluttajan asemaa sopimussuhteessa. Kyseessä ei ole siis samankaltainen kokonaisarviointi kuin jäljempänä kuvatussa kohtuuttomuuden arvioinnissa.⁹

Kyse on tiettyssä määrin toispuolisesta sopimusvapauden rajoittamisesta, koska kuluttajankaupassa voidaan sopia toisin, kun 5 luvun pakottavuus säännöksistä on säädetty, jos tällä tavoin vahvistetaan kuluttajan asemaa kyseisessä sopimussuhteessa. Pakottavaa säännöstä sovelletaan vain kuluttajan aseman heiketessä kyseisen sopimusehdon vaikutuksesta. Pakottavuus voi eräitten säädösten osalta rajoittua koskemaan pelkästään ennakkoon hyväksyttäviä sopimusehtoja, jolloin tilanteiden aktualisoiduttua niistä on mahdollisuus sopia myös tahdonvaltaisesti vastoin kyseistä sopimusehtoa koskevaa säännöstä. Lainsäätäjä on näiden säädöksen osalta katsonut, että kuluttajalla on valmiudet valvoa oikeuksiaan, kun hän ymmärtää tilanteen, jossa kyseistä ehtoa sovelletaan. Esimerkiksi arbitraatiolauseketta (eli määräystä mahdollisen riitatapauksen ratkaisemisesta välimiesmenettelyssä) ei voida sisällyttää kuluttajasopimukseen, mutta KSL 12 luvun 1 d § ei kuitenkaan estä kuluttajaa ja teleyritystä sopimasta välimiesmenettelystä riidan jo synnyttyä. Pakottavuus ei aina tarkoita, että sopimusehto jätettäisiin kokonaan huomioimatta, koska tämä ei aina ole kuluttajansuojan kannalta tarkoituksenmukaista. Eräiden pakottavien säännösten osalta onkin säädetty myös muita kuin pätemättömyysseurauksia sopimusehdon ollessa ristiriidassa kyseisten säännösten kanssa. Pakottavien säännösten vastaiset sopimusehdot otetaan yleensä tuomioistuimissa huomioon viranpuolesta, ex officio. Kuluttajansuojalain mukaista reklamaatioajan kulumista ei ole kuitenkaan huomioon kuluttajavalituslautakunnassa, kun siihen ei ole vedottu osapuolien toimesta^{10 11}.

⁹ Ämmälä 2006: 42–44

¹⁰ KVL 99/82/474

¹¹ Ämmälä 2006: 44–46

3.1.2. Termeistä

Tässä tutkimuksessa *kuluttajalla* tarkoitetaan sekä kuluttajansuojalaissa, että viestintämarkkinalaissa mainittua kuluttajan käsitettä. Kuluttaja on luonnollinen henkilö, joka käyttää hankkimaansa kulutushyödykettä pääasiassa muussa yhteydessä kuin elinkeinotoiminnassa. Luonnollisen henkilön välikätenä voi kulutushyödykettä ostettaessa olla myös oikeushenkilö, kuten osakeyhtiö tai yhdistys, jonka nimissä sopimus muodollisesti tehdään. Tässäkin tapauksessa luonnollista henkilöä pidetään kuitenkin kuluttajana. Kirjanpitovelvollista ammatti- tai liiketoimintaa, sekä ammattimaista maatilatalouden harjoittamista pidetään elinkeinotoimintana, johon hankittuja kulutushyödykkeitä ei siis pidetä kuluttajan hankkimina. Kyseisiä hyödykkeitä hankkiva luonnollinen henkilö voi kuitenkin toimia myös kuluttajana, sillä hän voi toimia useissa eri rooleissa, joten hänen asemansa arvioidaan tapauskohtaisesti kunkin hyödykkeen käyttötarkoituksen mukaan. Telepalvelu ja internet-yhteyden tarjoaminen voidaan lukea kulutushyödykkeeksi, sillä KSL:n ensimmäisen luvun 3§:n mukaan kaikkia tavaroita, palveluita sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita luonnolliset henkilöt yleisesti hankkivat ja joita heille tarjotaan.¹²

Edellä mainitun kuluttajan lisäksi VML:ssa on määritelty erityisesti telemarkkinoita varten *käyttäjän* käsite. Tällöin VML 1 luvun 2 §:n mukaan käyttäjällä viitataan henkilöön, joka käyttää teleyrityksen tarjoamia palveluita muuhun kuin teletoimintaan. Molemmat määritelmät löytyvät myös puitedirektiivistä¹³, jossa on täsmennetty määritelmää siten, että kulutushyödykkeenä voidaan telemarkkinoilla pitää yleisesti saatavilla olevaa sähköistä viestintäpalvelua. Kuluttajansuojalaki ja viestintämarkkinalaki täyttävät kaikilta osin direktiivissä annetut määritelmät. Tässä tutkimuksessa käytetään myös käsitettä *loppukäyttäjä*, jolla viitataan VML:n mukaisen henkilön ohella myös yritykseen, joka ei harjoita teletoimintaa.

Internet-palveluntarjoaja on teleyritys, joka tarjoaa loppukäyttäjälle pääsyn internet-tietoverkkoon vuokraamalla tälle yhteyden mahdollistavan liittymän. VML:ssa ei ole mainittu nimenomaisesti tätä termiä, mutta sen voidaan katsoa merkitsevän lain osalta palveluyrityksiä, jotka tarjoavat viestien siirtoon, jakeluun ja ylläpitämiseen liittyviä palveluita viestintäverkossa.¹⁴

¹² Ämmälä 2006: 14–15, 19–20

¹³ 2002/21/EY

¹⁴ Vilkkonen 2004: 137

3.2. Viestintämarkkinalaki

Telealan sääntely on muuttunut voimakkaasti viimeisen 15 vuoden aikana ja sitä koskevaa lainsäädäntöä on muutettu varsin kiivaaseen tahtiin. Nykyistä viestintämarkkinalakia edeltäneessä teletoimintalaissa aloitettiin kilpailun vapauttaminen ja teletoiminnasta tehtiin luvanvaraista. Laissa säädettiin myös teleyrityksen velvollisuudesta tarjota käyttäjille ”olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin riittävät, varmat ja turvalliset televiestintämahdollisuudet”¹⁵. Myös teleyritysten keskinäisiin ja kuluttajilta perimiin maksuihin voitiin puuttua, kun vuonna 1990 lakiin sisällytettiin velvoite, jonka mukaan maksujen tuli olla tasapuolisia ja kohtuullisia¹⁶. ONP-direktiivien velvoitteet sovellettiin kansalliseen lainsäädäntöön vuoden 1997 telemarkkinalain myötä. Televerkkojen yhteenliittäminen, verkonvuokraus lisäpalveluiden tarjontaan ja eriytetty kustannuslaskenta aiheuttivat tulkintaongelmia, mutta tekivät teletoiminnasta pääosin markkinaperusteista toimintaa, johon viranomaisilla oli mahdollisuus puuttua markkinoiden häiriintyessä. Tukku- ja vähittäishinnoittelu olivat teleyritysten vapaasti säänneltävissä ja erimielisyydet tuli lähtökohtaisesti ratkaista neuvotteluiden kautta. Maksujen yleisiin perusteisiin voitiin kuitenkin puuttua ja viranomaisten oli mahdollisuus korjata markkinahäiriöitä antamalla määräyksiä teleyrityksille. Huomattavan markkinavoiman omaava yritys voitiin määrätä vuokraamaan tilaajayhteyksiä ja eriyttämään televerkkopalveluiden ja telepalveluiden kirjanpito toisistaan.¹⁷

Telemarkkinalaki ei 2000-luvulle tultaessa vastannut enää viestintämarkkinoiden vaatimuksia ja lisäksi lainsäädännölliset muutokset olivat tehneet siitä rakenteellisesti vanhentuneen. Maaliskuussa 2000 voimaan astuneen perustuslain 80 § edellytti, että kaikista yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niiden perusteista oli säädettävä lain tasolla¹⁸. Voimassa olleen lainsäädännön mukaan jopa telemarkkinalain soveltamisalasta säädettiin erikseen ja lakia voitiinkin pitää blankolakina, mikä siis oli ristiriidassa uuden perustuslain kanssa. Toinen merkittävä uudistus oli tapahtunut yhteisöläinsäädännössä, johon oli säädetty uuden sääntelyjärjestelmän mukaiset sähköisen viestinnän direktiivit. Kahdessa vaiheessa toteutetun kokonaisuudistuksen tuloksena säädettiin viestintämarkkinalaki, jossa otettiin huomioon nämä lainsäädännölliset uudistukset. Samalla pyrittiin vastaamaan teknologian kehitykseen ja

¹⁵ 183/1987 2 luvun 8 §

¹⁶ 661/1990

¹⁷ Ollila 2004: 2, 4

¹⁸ HE 112/2002

konvergenssiin luomalla yhtenäinen sääntelyperusta kohde- ja joukkoviestimille. Tämä teknologianeutraliteetti on toiminut myös aluepolitiikan välineenä, koska sähköiset joukkoviestimet ovat Suomessa olleet kaikkien kotitalouksien käytettävissä. Näin ollen niiden kautta on mahdollisuus turvata tarvittaessa myös muiden kuin perinteisten viestintäpalveluiden saatavuus.¹⁹

Vaikka huomattavan markkinavoiman käsite oli mukana jo vuonna 1997 säädetyssä laissa, sen merkitys nousi keskeisemmäksi uudistetussa viestintämarkkinalaissa, jonka sääntelyn voidaan katsoa perustuvan HVM:n ympärille. Konvergenssin tavoitin myös sääntelyn vähentäminen oli niin kansallisella kuin EU:nkin tasolla keskeinen haaste. Kansalliset viranomaiset olivat tuoneet esille myös tarpeen tehostaa lain täytäntöönpanoa sekä luoda lainsäädännöllisesti uusia välineitä markkinoiden valvomiseksi. Näihin tarpeisiin vastattiin keskittämällä sääntely koskemaan pääosin huomattavan markkinavoiman omaavia yrityksiä sekä tekemällä velvoitteenasettelusta tapauskohtaista. Vaikka laista löytyy säännöksiä, jotka velvoittavat kaikkia teleyrityksiä, näitä voidaan pitää poikkeustapauksina, jotka johtuvat sähköisen viestinnän direktiiveissä asetettuihin vaatimuksiin. Lain taustalla on periaate, jonka mukaan velvollisuuksia ei aseteta vain varmuuden vuoksi vaan poikkeuksellisen markkinatilanteen sitä edellyttäessä.²⁰

Kokonaisuudistuksenkin jälkeen viestintämarkkinalakia on muutettu useasti. Muutokset ovat yleensä vaikuttaneet myös kuluttajan ja internet-palveluntarjoajan väliseen suhteeseen. Syyskuusta 2004 alkaen lakiin lisättiin säännös²¹ teleyrityksen ilmoitusvelvollisuudesta mahdollisesti merkittävässä häiriö- tai vikatilanteessa. Maaliskuussa 2005 tuli voimaan muutos²², jossa täsmennettiin erityisesti huomattavan markkinavoiman omaavan yrityksen hinnoittelua ja sen perusteita. Vuonna 2006 tuli voimaan tilapäisesti säädetty muutos²³, joka sisälsi myös pykälän, jolla asetettiin palvelun laatua koskeva julkaisuvelvollisuus teleyrityksille. Tämän jälkeen Euroopan komission Suomelle antaman virallisen huomautuksen johdosta lakia muutettiin siten²⁴, että se vastasi paremmin yhteisön yleispalvelua koskevaa sääntelyä. Yleispalveluvelvoitetta ja sääntelyn teknologianeutraliteettia selkeyttänyt muutos astui

¹⁹ Vilkkonen 2004: 1–3

²⁰ Vilkkonen 2004: 2, 13–15

²¹ 518/2004

²² 47/2005

²³ 26/2006

²⁴ 70/2007

voimaan 15.2.2007, sillä ei kuitenkaan sinällään pyrittykään muuttamaan yleispalveluperiaatetta vaan ainoastaan sen toteuttamismuotoa²⁵.

Sen sijaan erityisesti tämän tutkimuksen kannalta merkittävin muutos²⁶ lainsäädännössä tapahtui kuitenkin vain hieman myöhemmin, kun 1.3.2007 viestintämarkkinalakia uudistettiin useiden erityisesti kuluttajasuhdetta koskevien säädösten osalta. Kuluttajan oikeuksien selvittämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö asetti lokakuussa 2004 työryhmän tutkimaan kuluttajan asemaa viestintämarkkinoilla. Muodostaakseen kuvan tilanteesta työryhmä oli teettänyt tutkimuksen, josta kävi ilmi kuluttajien operaattoreille tekemien reklamaatioiden merkittävä määrä sekä niiden määrän huomattava kasvu vuositasolla. Lakiin muun muassa lisättiin säännökset, joilla teleyritys voidaan velvoittaa vastuuseen virhe- ja viivästystilanteissa.²⁷ Viimeisimmät muutokset lakiin tulivat voimaan 1.1.2008, jolloin lakiin toteutettiin kaksi muutosta. Sähköisiä direktiivin säännöksiä pyrittiin harmonisoimaan lisäämällä Viestintäviraston harkintavaltaa yleisluonteisen säädöksen muodossa²⁸. Toisella muutoksella puolestaan muutettiin kaapeli-tv-verkossa toimivien yritysten velvollisuutta välittää eräitä palveluita²⁹.

3.3. Viranomaiset ja toimielimet

Kansallisella tasolla löytyy useita viranomaisia, jotka toimivat telemarkkinoilla kuluttajien etujen turvaamiseksi. Yksi näkyvimmistä on *kuluttaja-virasto*, jonka ylijohtajana toimii *kuluttaja-asiamies*. Kuluttajaviranomaisten tehtäviin kuuluvat valvonta, valistus sekä tiedottaminen. Kuluttaja-asiamies valvoo ja puuttuu tarvittaessa markkinoiden toimintaan muun muassa viestintämarkkinalaissa ja kuluttajansuojalaissa olevien säännösten nojalla. Telemarkkinoilla toimiessaan kuluttajaviranomaisten tulee toimia yhteistyössä Viestintäviraston kanssa. Mikäli muut keinot eivät johda tilanteen korjaamiseen kuluttaja-asiamies voi myös saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi tai asettaa selkeissä tapauksissa kiellon itsenäisesti. Markkinaoikeus voi määrätä tällaisen kiellon tueksi myös uhkasakon. Kuluttajaviraston alaisuudessa toimii alueellisia ja paikallisia kuluttajaviranomaisia.³⁰ Muun muassa laajakaistayhteyksien yleistymisen on johtanut siihen, että viestintäpalveluita koskevia valituksia tehdään

²⁵ LiVM 32/2006

²⁶ 759/2006

²⁷ HE 150/2006

²⁸ 1327/2007

²⁹ 1329/2007

³⁰ Kuluttajavirasto 2007a

kunnallisille kuluttajaneuvojille enemmän kuin mitään muuta yksittäistä alaa koskevia valituksia.³¹

Kuluttajariitalautakunta on elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien edustajista koostuva riippumaton asiantuntijaelin, jonka toiminta perustuu siitä annettuun lakiin³². Toimielin tunnettiin ennen uuden lain voimaantumista kuluttajavalituslautakuntana. Se toimii oikeusministeriön alaisuudessa ja sen toiminta kustannetaan valtion tulo- ja menoarvioista. Lautakunta antaa ratkaisusuosituksia yksittäisistä riitakysymyksistä, jotka kuluttajat saattavat sen käsiteltäviksi, sekä antaa sen toimivaltaan kuuluvista kysymyksiä lausuntoja tuomioistuimille. Tämän vuoksi asiankäsitely lautakunnassa on kuluttajalle yleensä huomattavasti edullisempaa, kuin yleisessä tuomioistuimessa. Kuluttaja-asiamies voi saattaa kuluttajalautakunnan käsiteltäväksi myös ryhmävalituksen, jossa useammalla kuluttajalla on samankaltaisia vaatimuksia yhtä elinkeinonharjoittajaa kohtaan. Lautakunnan päätökset ovat ainoastaan suosituksia, mutta niitä noudatetaan 80 % tapauksista. Asioiden käsittely lautakunnassa kestää kuudesta neljääntoista kuukauteen.³³ Lautakunta on käsitellyt 1.1.2003–15.3.2005 välisenä aikana noin kahdeksan internet-liittymää koskevaa valitusta kuukaudessa. Internet-yhteyksiä koskevat valitukset muodostavat toiseksi suurimman ryhmän tietoliikenne palveluita koskevista valituksista. Tällaiset valitukset muodostavatkin merkittävän osan viestintä palvelua koskevista valituksista.³⁴

Viestintävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön alainen toimielin, joka on keskittynyt nimensä mukaisesti valvomaan viestintämarkkinoiden toimintaa. Viraston tehtävistä on säädetty VML:n lisäksi useissa muissa sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palveluita koskevissa laeissa. Valtaosa kyseisistä laeista on lueteltu viestintähallintoa koskevan lain³⁵ 2 §:ssä. Toiminnan keskeisiä painopiste alueisiin kuuluvat tietoturvan ja toimivien viestintämarkkinoiden ohella kuluttajan aseman turvaaminen sekä viestintäverkkojen häiriötön toiminta. Viestintävirasto toimii kansainvälisessä yhteistyössä useiden lähinnä eurooppalaisten yhteistyöelinten kautta sekä Euroopan unionin komiteoiden kuten viestintäalan komitean (COCOM) kautta.³⁶

³¹ HE 231/2005

³² 8/2007

³³ Kuluttajariitalautakunta 2007

³⁴ HE 231/2005

³⁵ 625/2001

³⁶ Viestintävirasto 2007b

Kilpailuvirasto toimii kaupp- ja teollisuusministeriön alaisuudessa. Sen toiminta perustuu lakiin Kilpailuvirastosta³⁷ sekä sen nojalla annettuun asetukseen³⁸. Kilpailuvirasto valvoo kilpailunrajoituslain³⁹ sekä EU:n kilpailusääntöjen noudattamista ja puuttuu näiden vastaisiin kilpailunrajoituksiin. Viraston suorittama yrityskauppojen sekä yleinen kilpailun toimivuuden valvonta koituvat välillisesti myös kuluttajien hyödyksi. Virasto on toiminut aktiivisesti myös viestintämarkkinoilla ilmenevien markkinahäiriöiden ratkaisemiseksi kilpailulainsäädännön keinoin. EU-maiden kilpailuviranomaiset toimivat yhteistyössä kilpailuviranomaisten ECN-verkoston kautta. Tämän lisäksi Kilpailuvirasto osallistuu toimialaansa koskevien kysymysten käsittelyyn ja lainsäädännön kehittämiseen yhdessä kaupp- ja teollisuus ministeriön kanssa.

3.4. Markkinoiden sääntely

Voimassa oleva viestintämarkkinalaki pyrkii takaamaan kaikille käyttäjille kohtuullisin ehdoin mahdollisuuden käyttää teleyritysten tarjoamia palveluita. Vastuu palveluiden tarjoamisesta on kullakin maantieteellisellä alueella johtavassa asemassa toimivalla teleyrityksellä, jolla näin ollen katsotaan olevan huomattava markkinavoima. VML 1 §:n mukaan palveluiden tulee olla moderneja, hyvälaatuisia, toimintavarmoja, edullisia, sekä vastata käyttäjän tarpeita. Viestintämarkkinoiden tulee myös olla vapaita kilpailulle. Näillä markkinoilla internet-yhteyksiä tarjoavat teleyritykset, jotka ovat joko kiinteätä runkoverkkoa ylläpitäviä verkkoyrityksiä tai näissä verkoissa internet-yhteyksiä tarjoavia palveluyrityksiä eli internet-operaattoreita. Käytännössä verkkoa ylläpitävät verkkoyritykset, eli yleensä paikalliset puhelinlaitokset, kilpailevat myös palveluntarjoajina⁴⁰. Tilanne vääristäisi luonnostaan kilpailua ilman valtiovallan puuttumista ja tarvittavia säädöksiä tilanteen valvomiseksi. Syrjimällä muita internet-operaattoreita verkkoyritys, joka ylläpitää kiinteätä runkoverkkoa voisi monopolisoida alueellisia markkinoita. Telemarkkinoita valvoo Suomessa Viestintävirasto, joka on antanut viime vuosina useita ratkaisuita asiasta⁴¹.

Viestintämarkkinalain kokonaisuudistuksessa lain soveltamisalaan lisättiin ensi kertaa myös datasiirtopalveluiden kuten internet-palvelun tarjonta. Tällainen palveluntarjonta on kuitenkin usein sidoksissa muiden telepalvelujen tarjontaan, jolloin teleyritys tarjoaa

³⁷ 711/1988

³⁸ 66/1993

³⁹ 480/1992

⁴⁰ Voipio 2000: 16–18

⁴¹ Vilkkonen 2004: 34

internet-yhteyttä esimerkiksi puhelinliittymien ohessa eikä sitä näin katsota erilliseksi toiminnaksi. Sähköisen viestinnän direktiiveistä johtuen valtaosa sääntelystä kohdistuu ainoastaan näihin puhelinverkossa toimiviin yrityksiin, mikä vähentää sääntelyä muiden kuin kiinteän puhelinverkkojen kautta tarjottavien internet-yhteyksien osalta. Lain soveltuvuutta internet-yhteyksien tarjontaan kaventaa myös sen infrastruktuuripainotteinen luonne, koska erillistä internet-verkkoa ei fyysisesti ole olemassa. VML koskee nimenomaan fyysistä infrastruktuuria ja siihen liittyviä oikeuksia, ei tämän verkon kautta välitettävää sisältöä. Tosin ainoastaan internet-palvelua tarjoavaa yritystäkin velvoittavat useat lain säädökset, jotka koskevat muun muassa telemaksu- ja ilmoitusvelvoitteita. Lisäksi sopimukseen liittyvät säännökset koskevat yhtäläillä internet-palveluntarjoajaa kuin perinteistäkin teleyritystä.⁴²

Suurin osa VML:ssa annetuista velvoitteista kohdistuu siis juuri verkkoyrityksiin, jolloin niiden vaikutuksen ovat kuluttajien kannalta välillisiä. Lain säätely onkin painottunut vahvasti tukkumarkkinoille. VML:n kokonais- sekä muut viimeaikaiset uudistukset ovat toteutettu suurimmaksi osaksi sähköisen viestinnän direktiivien pohjalta. Tukumarkkinoita koskevat säädökset perustuvat pääosin käyttöoikeusdirektiiviin. Loppukäyttäjän ja palveluntarjoajan vähittäismarkkinoilla tapahtuvaan vaihdantaan pyritään puuttumaan viranomaisten ja lainsäätäjien toimesta lähinnä verkkoyritysten hallitsemien tukkumarkkinoiden kautta, asettamalla HVM-yrityksille erityisvelvoitteita. Esimerkiksi vähittäismarkkinoilla havaittavien liian korkeiden hintojen katsotaan pääasiallisesti johtuvan häiriöistä tukkumarkkinoilla. Mikäli internet-palveluntarjoajat eivät saa hankittua verkkokapasiteettia kohtuullisella hinnalla ja ehdoilla vyörytetään kustannukset väistämättä loppukäyttäjälle.⁴³

HVM-säädöksillä on pyritty poistamaan kilpailun esteitä muun muassa puhelinverkkoista sekä Digita Oy:lle asetettujen velvoitteiden kautta myös kaapeli-tv-verkkotoiminnassa. Jotkin näistä säädöksistä koskevat myös vähittäismarkkinoita ja sitä kautta suoraan kuluttajan ja teleyrityksen välistä suhdetta. Pääosin kyseiseen sopimussuhteeseen puututaan kuitenkin yleispalveludirektiivin perusteella säädettyjen säännösten kautta. Euroopan yhteisön lainsäädännössä on katsottu, että jokaisella kansalaisella tulisi halutessaan olla oikeus verkkoliittymään eli internet-yhteyteen pääasiallisesta asuinpaikastaan. Tämä liittyy yleispalvelun käsitteeseen, jonka mukaan kaikille kansalaisille on tarjottavat tietyt välttämättömät palvelut. Internet-yhteys

⁴² Vilkkonen 2004:137–139

⁴³ Vilkkonen 2004: 39,138

voidaan siis nykyaikana rinnastaa sellaisiin perustarpeisiin kuten vesi-, sähkö- ja puhelinpalvelut.⁴⁴

Teleyrityksiin kohdistettavaa sääntelyä rajoittaa monilta osin perustuslain 15 § 1 momentissa turvattu omaisuuden suoja. Sääntelyä koskevien viestintäverkkojen erityisluonteen johdosta voidaan kuitenkin katsoa, että viranomaiset voivat rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuuden käytöstä sekä siitä perittävästä vastikkeesta. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että sääntelyn kohdistuessa omaisuusmassaltaan suuriin oikeushenkilöihin, kuten pörssiyrityksiin, viranomaisten liikkumavara on suurempi. Toisaalta valiokunta on tuonut lausunnoissaan useasti esille myös perustuslaillisen periaatteen, jonka mukaan velvollisuuksista on säädettävä täsmällisesti laintasolla. Niissä tapauksissa, joissa omaisuudensuojaa rajoitetaan, on lain säädöksissä tuotava julki myös, että asetettavien velvollisuuksien on oltava omistajan kannalta kohtuullisia. Viranomaisille ei voida siis antaa liian avoimia toimintaohjeita vaan keinojen lisäksi myös niiden käyttöperiaatteista on säädettävä laissa. Kaikki velvoitteet ovat tämän seikan vuoksi VML:ssa rajattu siten, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve tulisi turvata.⁴⁵

3.4.1. HVM-sääntely

Lähtökohtaisesti teleyritysten oletetaan täyttävän velvoitteensa oma-aloitteisesti omien sisäisten toimiansa sekä markkinaehtoisten sopimusneuvotteluiden kautta⁴⁶. Mikäli Viestintävirasto suorittamansa relevanttien markkinoiden määrittämisen ja analysoinnin perusteella havaitsee kyseisten markkinoiden toiminnassa häiriöitä, sen on nimettävä markkinoille HVM-yritykset ja valittava näihin kohdistettavat velvoitteet.⁴⁷ Kansallisten viestintämarkkinoiden HVM-sääntely on ennakkoon tapahtuvaa ex-ante-sääntelyä, joka tapahtuu siis kolmivaiheisen prosessin kautta, jossa a) määritellään relevantit markkinat, b) suoritetaan markkina-analyysi, jonka avulla nimetään HVM-yritykset ja c) valitaan HVM-yrityksille asetettavat velvoitteet. Tästä prosessista vastaa lähinnä Viestintävirasto ja sen tulee perustaa päätöksen mahdollisimman tarkasti yhteisön tasolla annettuihin ohjeisiin ja suosituksiin. VML:n 120 § mukaan Viestintäviraston on tarvittaessa toimittava myös yhteistyössä kilpailuviranomaisten kanssa. Lisäksi puitedirektiivissä

⁴⁴ EY 2002/21; HE 112/2002; HE 48/2007

⁴⁵ PeVL 61/2002; HE 112/2002; PeVL 32/2004

⁴⁶ Ollila 2004: 6

⁴⁷ Vilkkonen 2004: 35

edellytetään eurooppalaisten sääntelyviranomaisten yhteistyötä, joka toteutuu lähinnä niiden yhteistyöelimen ERG:n kautta.⁴⁸

3.4.2. Relevantit markkinat

VML:n 16§ 1 momentin mukaan Viestintäviraston on määriteltävä säännöllisin väliajoin relevantit markkinat. Komissio on antanut relevanttien markkinoiden määrittelyä koskeva suosituksen⁴⁹ puitedirektiivin 15 artiklan nojalla. Suositus täsmentää direktiivin I liitteessä olevaa jäsentelyä, mutta siinä ei määritellä niitä fyysisiä verkkoelementtejä, joihin erityyppiset markkinat tulisi säädäntöviranomaisten toimesta rajoittaa. Suosituksessa luetellusta 18 markkinasta kaksi koskevat nimenomaisesti laajakaistaisten kiinteiden datayhteyksien tarjontaa. Näihin tukkumarkkinoihin sisältyvät kiinteiden puhelinlinjojen ohella myös muun muassa kaapeli-tv-verkon kautta toteutetut yhteydet. Markkinoiksi 1 ja 2 vähittäismarkkinoiden osalta ja markkinaksi 8 tukkumarkkinoilla on nimetty yleiseen puhelinverkkoon yhteyksien tarjoaminen. Datasiirtopalveluiden voidaan katsoa osaksi näillä markkinoilla tarjottavia palveluita. Laajakaistayhteyksien tarjonta ei kuitenkaan kuulu markkinoille 1, 2 ja 8, joten tällaiset nopeammat kiinteän internet-yhteyden mahdollistavat palvelut on suosituksessa määritelty säänneltäviksi vain tukkumarkkinoiden osalta. Annettu luettelo ei sinällään ole sitova, mutta suosituksesta poikkeaminen johtaa komission veto-oikeus menettelyyn, jonka kautta komissio voi estää päätöksen toimeenpanemisen VML:n 21 § mukaisesti. Suomen viestintämarkkinoiden ollessa demografisten ja maantieteellisten seikkojen vuoksi poikkeuksellisen pirstoutuneet, voi viestintäministeriö hallitusta edustavana viranomaisena esittää komissiolle suosituksesta poikkeavia markkinamäärittelyitä.⁵⁰

Relevantteja markkinoita määrittely perustuu markkinoiden odotettavissa ja ennakoitavissa olevaan kehittymiseen. Sääntelyn alaiset markkinat rajataan maantieteellisesti sekä niihin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden osalta. Lähtökohtaisesti määritellään vähittäismarkkinat, joiden pohjalta määritellään niiden kannalta merkittävät tukkumarkkinat. Maantieteellinen rajaus tapahtuu verkon peittoalueen eli infrastruktuurin levittyneisyyden sekä teleyhtiölle toimiluvassa määrätyn alueen perusteella. KHO:n ratkaisun⁵¹ mukaan relevantit markkinat voivat muodostua jopa ainoastaan yksittäisen teleyrityksen verkosta. Relevantit markkinat

⁴⁸ Vilkkonen 2004:17–18

⁴⁹ C(2003) 497

⁵⁰ Vilkkonen 2004:17–18, 24–28

⁵¹ 2005:67

muodostuvat tällä alueella niistä tuotteista ja palveluista, jotka vaikuttavat toistensa hinnoitteluun ja muihin tarjousehtoihin. Näin ne eivät rajoitu teknisesti homogeenisiin ratkaisuihin vaan samoille relevanteille datasiirtomarkkinoille voidaan lukea esimerkiksi sekä tv-kaapelien että puhelinlinjojen kautta välitettäviä palveluita, jos ne ovat käyttäjän näkökulmasta rinnastettavissa toisiinsa eikä niiden välillä ole suuria yhteyden vaihtamisesta johtuvia kustannuksia. Tarvetta markkinoiden säätelylle voidaan pohtia myös arvioimalla käyttäjien mahdollisuuksia löytää korvaavia tuotteita yhden teleyrityksen nostaessa palveluiden hintaa. Jotta relevanteille voidaan katsoa kohdistettavan VML:n mukaista säätelyä, tulee viranomaisten ensin varmistua, ettei kilpailuoikeuden soveltaminen riittäisi ratkaisemaan markkinoilla havaittavia ongelmia. Kysymykseen liittyvät lisäksi yhteisösäädännössä esitetyt markkinoiden dynamiikkaan sekä alalle tulon ja kilpailun kehittymisen esteisiin liittyvät seikat, jotka myös KHO:n mukaan muodostavat perustan markkinoiden määrittelylle^{52, 53}.

3.4.3. Markkina-analyysi

Kaikille, joko komission suositusten mukaisille tai ministeriön määräämille tästä poikkeaville markkinoille, tulee suorittaa markkina-analyysi. Euroopan Unionin CIRCA tietokantaan on rekisteröity Suomen osalta 462 erinäistä markkinaa, joille on kullekin suoritettu markkina-analyysi sekä kohdistettu erityisvelvoitteita Viestintäviraston päätöksellä⁵⁴. Analyysissä selvitetään markkinoiden kilpailutilanne, mikä tarkoittaa käytännössä HMV:n omaavien teleyritysten määrittelyä. Jos yhdelläkään teleyrityksellä ei yksin tai yhdessä muiden teleyritysten kanssa katsota olevan HMV:a kilpailu voidaan pitää toimivana ja toisaalta kilpailun toimiessa HMV-säätely ei ole tarpeellista. Markkina-analyysi suuntautuu sitä edeltävien relevanttien markkinoiden määrittämisen tavoin markkinoiden tulevaan kehitykseen ja markkinatilannetta tarkastellaan uudelleen säännöllisesti. Ennusteidensa lisäksi Viestintävirasto käyttää analyysin tukena myös markkinoilta keräämäänsä ja teleyritysten VML 112 § nojalla luovuttamaa informaatioita.⁵⁵

Uuden kilpailuoikeudessa käytettyä määritelmää mukailevan käytännön avulla pyritään vahvistamaan oikeusvarmuutta sekä vahvistamaan EU:n sisämarkkinoita harmonisoimalla lainsäädäntöä. EY:n kilpailulainsäädännön mukaan yrityksellä katsotaan olevan määräävä markkina-asema, mikäli se voi suoraan tai välillisesti

⁵² kts. kpl 2.4.2. ja KHO 2005:67

⁵³ Vilkkonen 2004: 19–21

⁵⁴ CIRCA 2007

⁵⁵ Vilkkonen 2004: 29

vaikuttaa yleiseen hintatasoon, rajoittaa markkinoiden kehitystä tai saattaa kauppakumppaneita menettelyllään epätasa-arvoisen asemaan (EY:n perustamissopimuksen 82 artikla). Huolimatta lähtökohtaisesti yhtenevistä H MV:n ja kilpailuoikeudessa käytetyn määräävän markkina-aseman välillä on eroja, jotka johtuvat niiden erilaisista käyttötarkoituksista ja soveltamistilanteista. Näin ollen Viestintäviraston suorittaman arvioinnin lopputulos voi poiketa kilpailuviranomaisten vastaavasta arviosta, jolloin molemmat tahot antavat päätöksensä omien eriävien johtopäätösten perusteella. Erot tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa johtuvat siitä, että kilpailuviranomaiset tekevät tapauskohtaisten faktojen perusteella, kun taas ex ante-erityisvelvoitteiden taustalla olevat H MV-päätökset perustuvat osin spekulatiivisiin arvioihin markkinoiden kehittymisestä tulevaisuudessa. Toisaalta Viestintävirastolla on myös mahdollisuus ja jopa velvollisuus reagoida olosuhteiden muutoksiin sen suorittaessa säännöllisin väliajoin H MV-päätöstä koskevien markkinoiden seuranta.⁵⁶

Puitedirektiivin⁵⁷ nojalla annetuissa ohjeissa on luettelo markkina-analyysissä ja H MV-yritysten nimeämisen yhteydessä huomioon otettavista seikoista⁵⁸. Komission antamien ohjeitten Viestintävirastoa sitova vaikutus suoritettavassa markkina-analyysissä käy varsin selkeästi ilmi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta⁵⁹, jossa se on kumonnut Viestintäviraston päätöksen vajavaisesti suoritettuna markkina-analyysin johdosta. Viraston päätös H MV:n asettamisesta kumottiin, koska tämä ei ollut ottanut huomioon yksityiskohtaisesti kaikkia komission ohjeita tehdessään markkina-analyysiä. Viestintämarkkinalain mukainen huomattava markkinavoima ei perustu sitä edeltävien säädösten tavoin pelkästään markkinaosuuteen (25 %), vaan sen arvioinnissa käytetään useita kriteereitä, joiden avulla pyritään ottamaan huomioon kussakin markkinatilanteessa havaittavat erityispiirteet. Markkinaosuudet kuitenkin indikoivat suuntaa-antavasti markkinoiden voimasuhteita ja jopa yritysten neuvotteluvoimaa ja markkinaosuuksien kaventuminen viittaa yleensä kilpailun kiristymiseen. Aiemman 25 % markkinaosuusrajan alittavilla teleyrityksillä ei siten, vielääkään todennäköisesti ole H MV:a ja suuri pitkään vakaana pysynyt yli 50 % markkinaosuuden omaava teleyritystä voidaan jo olettaa omaavan H MV. Tosin KHO on ratkaisussaan⁶⁰ pitänyt jopa 100 % markkina-asemaa riittämättömänä osoittamaan kyseessä olevan H MV-yritys, koska teleyrityksen suhteellisen suppeaa neuvotteluvoimaa ei ole otettu huomioon Viestintäviraston ratkaisussa. Tuomioistuin on perustanut argumenttinsa

⁵⁶ Vilkkonen 2004: 15–16

⁵⁷ 2002/21/EY

⁵⁸ Euroopan komissio 2002

⁵⁹ KHO:2005:67

⁶⁰ 2005:67

komission ohjeiden kohdasta 78 löytyviin perusteisiin. Näiden mukaan suuri markkina asema luo teleyritykselle ainoastaan edellytykset toimia HMV-asemassa, mutta tämän aseman muodostumiseen vaikuttavat myös muut tekijät, joista osa on mainittu ohjeessa kohdan 78 alla.⁶¹

- yrityksen koko,
- vaikeasti tosinnettavan infrastruktuurin hallinta,
- tekninen etulyöntiasema tai paremmuus,
- tasapainottavan neuvotteluvoiman puuttuminen tai heikkous,
- helppo tai etuoikeutettu mahdollisuus hyödyntää pääomamarkkinoita ja rahoituslähteitä,
- tuotteiden/palveluiden monipuolisuus (esim. tuote- tai palveluyhdistelmät),
- mittakaavaedut,
- tuotevarioinnin edut,
- vertikaalinen integraatio,
- pitkälle kehittynyt jakelu- ja myyntiverkosto,
- potentiaalisen kilpailun puuttuminen,
- laajentumisen esteet.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi muitakin tilannekohtaisesti merkittäviä tekijöitä voidaan ottaa huomioon arvioitaessa teleyrityksen asemaa. Kunkin tekijän painoarvoa päätöksen kannalta tulee arvioida kokonaisuuden kannalta eikä päätöstä voida perustaa pelkästään yhteen tekijään. Markkinoiden kehittyvä toiminta ei vielä poista HMV-asemaa teleyritykseltä, mikäli kilpailun esteet pystytään eliminoimaan vain erityisvelvoitteita ylläpitämällä. Tämän vuoksi markkina-analyyseissä on pohdittava myös voimassa olevien erityisvelvoitteiden asemaa markkinoiden tasapainon ja yritystenvälisen voimasuhteen kannalta. KHO on tuonut ratkaisussaan⁶² esille kilpaileville yrityksille asetettujen HMV-velvoitteiden merkityksen, joilla myös on vaikutusta teleyritykseen kohdistuvaan hintapaineeseen.⁶³

Yritysten väliset sidokset tai markkinoiden oligopolistinen luonne saattavat johtaa siihen, että kaksi tai useampaa teleyritystä omaavat yhdessä määräävän markkina-aseman. Tämän kautta ne voivat yksittäisen yrityksen tavoin rajoittaa kilpailua markkinoilla. Esimerkiksi omistukselliset tai rakenteelliset siteet voivat johtaa siihen, että yrityksillä on yhteneväiset intressit toimiessaan markkinoilla. Puitedirektiivin II liitteessä olevasta listasta käy ilmi kriteereitä, jotka viittaavat yhteisen määräävän markkina-aseman olemassaoloon. Kuten ei edeltävä yksittäistä teleyritystä koskeva listaus, ei myöskään tämä luettelo ole kattava, vaan se toimii suuntaa-antavasti. Kyse on siis tässäkin tapauksessa kokonaisarviosta. Luettelossa olevat kriteerit ovat ominaisia kypsille markkinoille, joiden tuotteet ovat homogeenisia, kasvu ja tuotekehitys heikkoa,

⁶¹ Vilkkonen 2004:17–18, 30–32

⁶² 2005:67

⁶³ Vilkkonen 2004:31–32

eikä potentiaalista kilpailua ole. Muut luettelossa listatut kriteerit koskevat muun muassa yritysten keskenään yhtä suuria markkinaosuuksia, mahdollisuuksia rajoittaa kilpailua sekä vähäiseen kysyntäjouksoon ja hintakilpailuun.⁶⁴

Koska telemarkkinat ovat usein vertikaalisesti integroituneet saattaa huomattavan markkinavoiman yrityksellä olla mahdollisuus käyttää markkina-asemaa hyväksi myös kyseessä olevaa relevanttia markkinaa lähellä olevilla tuote- tai palvelumarkkinoilla. Infrastruktuuria hallitsevat verkkoyritykset kilpailevat usein myös internet-yhteyden tarjoajina vähittäismarkkinoilla ja voivat tällöin rajoittamaan kilpailijoiden toimintaa näillä lähimarkkinoilla. Tämä puolestaan saattaa johtaa siihen, että määräävässä markkina-asemassa tukku- tai verkkoonpääsymarkkinoilla oleva teleyritys toimii loppukäyttäjistä riippumatta alempana tarjontaketjussa olevilla markkinoilla. VML:n 17 § 2 momentin mukaan Viestintävirasto voi katsoa, että teleyrityksen HMV-asema ulottuu myös relevantteja markkinoita lähellä oleville toisille markkinoilla. Lain esitöissä momenttia on käsitelty suppeasti ja kyseistä käytäntöä voidaan pitää toissijaisena keinona, koska yleensä vertikaalisesti integroituneen teleyrityksen määräävää markkina-asemaa voidaan rajoittaa riittävästi asettamalla velvoitteita pelkästään tarjontaketjun alkupään markkinoille. Momentti koskee kuitenkin myös tilanteita, joissa markkinat ovat horisontaalisesti integroituneet, jolloin tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että molemmat markkinat kuuluvat VML:n soveltamisalaan ja niille voidaan kohdistaa lain mukaista ex ante-sääntelyä.⁶⁵

3.4.4. Teleyritykselle kohdistettavat velvoitteet

VML:n kautta pyritään puuttumaan markkinoiden toimintaan vain tarvittaessa ja mahdollisimman vähäisin toimenpitein. Kilpailun toimiessa ei erityisvelvoitteita voida asettaa ollenkaan. Velvoitteiden tulee 18 § 1 momentin mukaisesti olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä suhteellisuus tarkoittaa, että keinojen tulee olla asianmukaisia, tehokkaita ja tarkoitukseen sopivia ja tavoitteiden tulee puolestaan edistää kilpailua ja käyttäjien etua pitkällä aikavälillä. Jotta teleyrityksiä voidaan rasittaa velvollisuuksilla, tulee niiden olla täysin välttämättömiä havaitun markkinahäiriön korjaamiseksi. Lisäksi asetettavia velvoitteita valittaessa on pyrittävä minimoimaan HMV-yritykseen kohdistuva taakka. Tätä kautta tulee turvata HMV-yritysten motivaatio ja taloudelliset edellytykset infrastruktuurin kehittämiseksi tehtäviin investointeihin. Myös suomalaisen hallinnon yleisperiaatteet; objektiivisuus,

⁶⁴ Vilkkonen 2004:32–34

⁶⁵ Vilkkonen 2004: 34; Euroopan komissio 2002: kohdat 83–85

suhteellisuus, yhdenvertaisuus sekä tarkoitussidonnaisuudenperiaate, on huomioitava velvoitteita asetettaessa. Viestintävirasto tulee valita näiden kriteerien perusteella tarvittavat keinot ja perustella valintansa. Velvoitteita asetettaessa huomioon otettavat seikat on lueteltu 18 § 1 momentissa. Kaikkien edellä mainittujen kriteerien lisäksi huomioon tulee ottaa HMV-yrityksen tekniset ja taloudelliset valmiudet, tietoturvaan ja -suojaan, teollis- ja tekijänoikeuksiin sekä eurooppalaisiin sisämarkkinoihin liittyvät kysymykset.⁶⁶

Asetettavat velvoitteet on lueteltu VML:ssa ja ne voidaan jakaa tukkumarkkinoille⁶⁷ ja vähittäismarkkinoille⁶⁸ kohdistettaviin velvollisuuksiin. Lain painopisteen mukaisesti tukkumarkkinoita koskeva luettelo on näistä pidempi vähittäismarkkinoita koskevan luettelon käsittäessä vain joitakin velvoitteita. Luettelon pituus selittyy sillä, että toisin kuin useiden muiden ETA-valtioiden säädännössä, VML:n luettelo ei ole ohjeellinen vaan sitova. Viestintävirasto ei voi asettaa velvoitteita, joita ei ole luettelossa mainittu, vaikka direktiivissä tähän olisi suotu mahdollisuus. Vähentämällä viranomaisten harkintavaltaa on pyritty lisäämään oikeusvarmuutta, mikä kuitenkin osaltaan heikentää yhtenäisen eurooppalaisen soveltamiskäytännön syntymistä. Komissio on huomauttanut näiden toimenpiteiden olevan riittämättömiä ja osin jopa direktiivin vastaisia.⁶⁹

Komission mukaan VML 18 §:ssä oleva luettelo on ollut ristiriidassa sähköisen viestinnän direktiivien kanssa, koska toisin kuin käyttöoikeusdirektiivin esimerkkiluettelo, VML:ssa olevaa luetteloa voidaan siis pitää tyhjentävänä. Komissio on huomauttanut, että lakiin ei ole mahdollista laatia tällaista luetteloa, joka kattaisi myös teknisen kehityksen johdosta tulevaisuudessa ilmenevät ongelmakohdat. Tämän vuoksi VML:n säännökset ovat rajoittaneet Viestintäviraston toimivaltuuksia käyttöoikeusdirektiivin vastaisesti. Toiminnot ja verkkoelementit, joihin velvoitteet voidaan kohdistaa, tulisi lain sijasta määritellä vasta Viestintäviraston päätösten kautta. Myös virasto on tukenut luovutusvelvoitteiden määrittelemistä laintasolla teknologianeutraalimmin, koska tämä lisäisi sen liikkumavaraa markkinahäiriöitten ratkaisemiseksi. Ongelmalliseksi kysymyksen tekee se, että perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö edellyttävät, että kyseisen kaltaisista omaisuudensuojaa loukkaavista luovutusvelvollisuuksista tulisi säätää mahdollisimman tarkasti, joskaan ei kasuistisesti, lain tasolla. Kysymykseen on pyritty löytämään ratkaisu säätämällä 1.1.2008 voimaantulleessa lainmuutoksessa varsin yksityiskohtaisen luettelon jatkoksi uusi

⁶⁶ Vilkkonen 2004:14–15,36–37,39

⁶⁷ 18 § 2 momentti

⁶⁸ 19 § 2 momentti

⁶⁹ Vilkkonen 2004:36–37

yleisluonteinen velvoite sekä sitä koskeva 36a §. Säännös mahdollistaa yksittäistapauksiin mukautuvammin soveltuvan velvoitteenasettelun. Uudistus saattaa helpottaa lähiaikoina rakennettujen valokuituyhteyksien vuokraamisvelvollisuuteen kohdistuvia epäselvyyksiä. Teleyritykset ovat kuitenkin suhtautuneet kielteisesti mahdollisten velvoitteiden lisäämiseen ja lisääntyvä epävarmuus säännöksen soveltamiskohteista saattaa lyhyellä aikavälillä vähentää investointeja, mutta pitkällä aikavälillä säädöksen odotetaan lisäävän välillisesti käyttäjien valinnanvaraa markkinoilla.⁷⁰

Kaikista tukkumarkkinoita koskevista velvoitteista on luettelon lisäksi säädetty kustakin erillisessä pykälässä. Osa VML:n 18 § 2 momentin 19-kohtaisessa luettelossa listatuista velvoitteista voidaan kohdistaa luonteensa vuoksi vain tietyille markkinoille (yleensä kiinteisiin puhelinverkkoihin). Infrastruktuurin osalta velvoitteita voidaan kohdistaa verkkojen ja verkkotoimintojen käyttöoikeuksiin sekä yhteenliittämiseen. Varsinaisten verkkojen lisäksi velvoitteilla voidaan määrätä myös älykorttien kapasiteetin luovuttamisesta, mikä tarkoittaa tällä hetkellä lähinnä matkaviestintäverkossa käytettäviä SIM ja Universal SIM kortteja. Pääosin velvoitteet voidaan kuitenkin asettaa mille tahansa tukkumarkkinoilla toimivalle HMV-yritykselle. Nämä velvoitteet kohdistuvat toiminnan yleiseen avoimuuteen ja syrjimättömyyteen, mitä tukevat myös hintavalvontaa ja kustannuslaskentaa koskevat velvoitteet. Kaikki asetettavat velvoitteet koskevat vain relevantteja tuotemarkkinoita ja sitä nimenomaista maantieteellistä aluetta, jossa teleyrityksellä on katsottu Viestintäviraston päätöksellä katsottu omaavan HMV:n. Näin ollen velvoitteet eivät koske yrityksen muuta liiketoimintaa. Kullekin tukkumarkkinoilla toimivalle yritykselle tulee asettaa ainakin yksi luettelossa esitetyistä velvoitteista.⁷¹

Lain periaatteista johtuen pelkästään tukkumarkkinoita säätelemällä ei aina voida turvata loppukäyttäjien oikeuksia ja vähittäismarkkinoiden toimivuutta. Jos kilpailun tukkumarkkinoilla havaitaan toimivan, ei niillä toimiviin verkkoyrityksiin voida kohdistaa velvoitteita vain vähittäismarkkinoiden korjaamiseksi. Tällöin velvoitteita voidaan asettaa VML:n 20 § 2 momentin nojalla. Teleyritystä voidaan muun muassa kieltää asettamasta loppukäyttäjää eriarvoiseen asemaan sekä sitomasta tuotteita ja palveluita keskenään. Lain 25 §, jonka mukaan HMV-yrityksille voidaan asettaa

⁷⁰ HE 48/2007; PeVL 10/2007

⁷¹ Ollila 2004: 6; Vilkkonen 2004: 127, 139

velvollisuus vuokrata kiinteitä yhteyksiä määrättyllä siirtokapasiteetilla, koska tukkumarkkinoiden ohella myös vähittäismarkkinoita.⁷²

VML:n 19 § perusteella voidaan asettaa myös muille teleyrityksille samankaltaisia velvoitteita kuin HVMV-yrityksille joskin rajoitetummin. Säädöksen nojalla asetettavat velvoitteet määräytyisivät siis muiden kuin kilpailuasemasta johtuvien seikkojen perusteella (HE 112/2002). Tämä lain kannalta poikkeuksellinen säännös perustuu käyttöoikeusdirektiivissä annettuihin säännöksiin ja sen merkitys kansallisessa täytäntöönpanossa on toistaiseksi epäselvä. Yksi mahdollinen soveltamistilanne lienee päästä-päähän liitettävyyden takaaminen direktiivin artikla 15.1. a) kohdan mukaisesti. Tällaisessa tapauksessa Viestintävirasto asettaisi velvoitteita verkkoyritykselle ilman HVMV-aseman määrittämistä, jos verkkoyrityksen katsottaisiin rajoittavan internet-palveluntarjoajan tarjontaa loppukäyttäjille.⁷³

3.4.5. Yleispalveluvelvoitteet

Internet-yhteyden tarjoaminen kuluttajan haluamaan sijaintiin on Suomessa täysin yksityisten elinkeinotoimintaa harjoittavien teleyritysten mahdollistama palvelu. Se, millä keinoin tämän palvelun saatavuus lainsäädännöllisesti pyritään turvaamaan nyt ja tulevaisuudessa, riippuu sen merkityksestä yksilöiden sekä yhteiskunnan kannalta. Sekä kansainvälisessä että Suomen kansallisessa lainsäädännössä on käytössä kirjava joukko termejä, joilla viitataan palveluihin, jotka ovat välttämättömiä nyky-yhteiskunnassa toimeen tulemiseksi. Termien; välttämättömyys-, yleis-, perus- ja julkinen palvelu sekä public service, universal service ja service of general interest (SGI), sisältö on pääosin sama. Voimassaolevassa VML:ssa on yleisten kaikkia teleyrityksiä koskevia ja HVMV-yrityksiä koskevien säännösten lisäksi myös erillisiä yleispalveluyrityksiä koskevia velvoitteita. VML:ssa käytetylle yleispalvelun-käsitteelle on ominaista, että kuluttaja ei voi itse aina valita palvelun tuottajaa, vaikka kyse on yksityisestä yrityksestä. Alun perin yleispalvelun kaltaisiksi välttämättömyyspalveluiksi on laissa luettu vesi-, sähkö- ja puhelinpalvelut ja sittemmin myös peruspankkipalvelut sekä eräät tietoyhteiskunnan palvelut. VML:n mukaisen yleispalvelu-käsitteen sisältö vaihtelee yhteiskunnan käyttötottumusten muuttuessa ja teknologian kehittyessä. VML:sta onkin pyritty säätämään teknologianeutraali niin, että se mukautuisi uusien teknologioiden käyttöönottoon ja yleistymiseen jopa ilman tarvetta uudistaa säädöksiä.⁷⁴

⁷² Vilkkonen 2004: 39–40

⁷³ Vilkkonen 2004: 113

⁷⁴ Vilkkonen 2004: 103–104; HE 112/2002

Kuten tutkimuksen yhteisölaainsäädäntöä käsittelevässä 2.5.2. luvussa on tullut esille, laajakaistayhteyksiä ei ole sisällytetty yleispalveludirektiivin soveltamisalaan. Myös kansallisen yleispalvelusäädäntömme perustana ovat yhä ennen kaikkea peruspuhelinpalveluiden turvaaminen. VML:n 2 § 28 kohdan mukaan yleispalvelulla tarkoitetaan teleyhteyksien osalta yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa. Lain esitöiden mukaan kyseinen kohta on kuitenkin pyritty kirjaamaan mahdollisimman teknologianeutraalisti, jotta yleispalveluvelvoite voitaisiin tulevaisuudessa täyttää myös internet-yhteyden kautta tarjottavien VoIP-palveluiden avulla. Uudessa 60c § on säilytetty sitä edeltävässäkin säännöksessä ollut vaatimus, jonka mukaan peruspuhelinpalveluna tarjottavan liittymän on mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan yhteyttä, jonka kautta on mahdollista käyttää sähköpostia sekä selata reaaliaikaisesti internet-sivuja. Säännös ei siis edellytä ISDN tai ADSL teknologioilla toteutettuja tai muita nopeampia yhteyksiä.⁷⁵

Komission antaman virallisen huomautuksen johdosta lakiin on lisätty erillinen yleispalveluyrityksen nimeämismenettely. Tätä aiemmin yleispalveluvelvollisuus oli koskenut kaikkia HMV-yrityksiä suoraan lain nojalla. Voimassa olevan käytännön mukaan yleispalveluvelvollisuus ei ole siis enää sidoksissa teleyritysten HMV-asemaan, vaan yleispalveluvelvoitteita voidaan asettaa mille tahansa teleyritykselle, jolla katsotaan olevan parhaat edellytykset yleispalveluiden tarjoamiseksi. Näin palvelut pyritään tuottamaan laadukkaasti ja mahdollisimman kustannustehokkaasti. Eurooppalaisen soveltamiskäytännön mukaan kyseessä on nimenomaan oikeus tulla nimetyksi yleispalvelua tuottavaksi yritykseksi. Tästä johtuen lain 59 § 2 momentti on pyritty kirjaamaan sanamuodoltaan neutraaliin muotoon, jolloin teleyrityksellä on mahdollisuus hakeutua oma-aloitteisesti nimeämismenettelyyn. Tosiasiassa tätä on pidettävä epätodennäköisenä, sillä teleyritykset tuskin haluavat vapaaehtoisesti menettelyyn, jossa niille asetetaan pelkästään lisää velvoitteita. Nimeäminen ei nimittäin myöskään rajoittaisi millään tavoin kilpailevien yritysten oikeuksia toimia kyseisillä palvelumarkkinoilla. Käytännössä Viestintävirasto antaa päätöksensä saamiensa teletoimintailmoitusten perusteella tutkittuaan markkinoilla vallitsevia kuluttajasopimussuhteita. Viraston tulee arviointia suorittaen samankaltaisia hallinnollisia yleisperiaatteita kuin suorittaessaan HMV-analyysiä.⁷⁶

Yleispalvelua koskevat säädökset on sijoitettu lakiin lisätyn 6a luvun alle. Luvun ensimmäisen säädöksen 59 § mukaan Viestintäviraston on päätöksellään nimettävä yksi

⁷⁵ HE 150/2006

⁷⁶ HE 150/2006

tai useampi teleyritys yleispalveluyritykseksi, mikäli tietyllä maantieteellisellä alueella yleispalveluiden turvaaminen tätä välttämättä edellyttää. Yleispalveluiden tarjonta voidaan siis taata siis useamman teleyrityksen toimesta siten, että kukin niistä on velvoitettu hoitamaan jonkin palvelun osa-alueista. Yleispalveluyritysten on lain 60c §:n nojalla tarjottava kaikilla käyttäjille heidän vakinaiseen asuinpaikkaansa peruspuhelinpalvelut mahdollistavan liittyvän, jota siis §:n 3 momentin mukaan voidaan käyttää myös internet-yhteyden muodostamiseen. Lain esitöissä on korostettu Suomen poikkeuksellisten maantieteellisten olosuhteiden vuoksi yksittäisten kuluttajien oikeutta saada tekniseltä laadultaan ja käyttöehdoiltaan samantasoinen palvelu asuinpaikasta riippumatta. Tämän seikan sekä teknologianeutraliteetin edistämiseksi lainsäädännössä yleispalveluyrityksille on suotu myös mahdollisuus täyttää yleispalveluvelvoitteensa myös muiden kuin kiinteiden yhteyksien avulla esimerkiksi matkapuhelinverkon välityksellä. Yhteyden tulee kuitenkin toteuttamistavasta riippumatta vastata laadullisesti kiinteän puhelinverkonliittymää eikä siitä saa myöskään koitua tätä suurempia kustannuksia kuluttajalle. Lakiesityksessä on arvioitu, että molemmat osapuolet hyötyvät uudistuksesta, koska teleyritykset voivat tarjota syrjäisille alueille langaton liittymä kiinteätä liittymää alhaisemmin kustannuksin. Kuten säännöksestä käy esille vapaa-ajanasunnot eivät kuitenkaan kuulu yleispalveluiden piiriin.⁷⁷

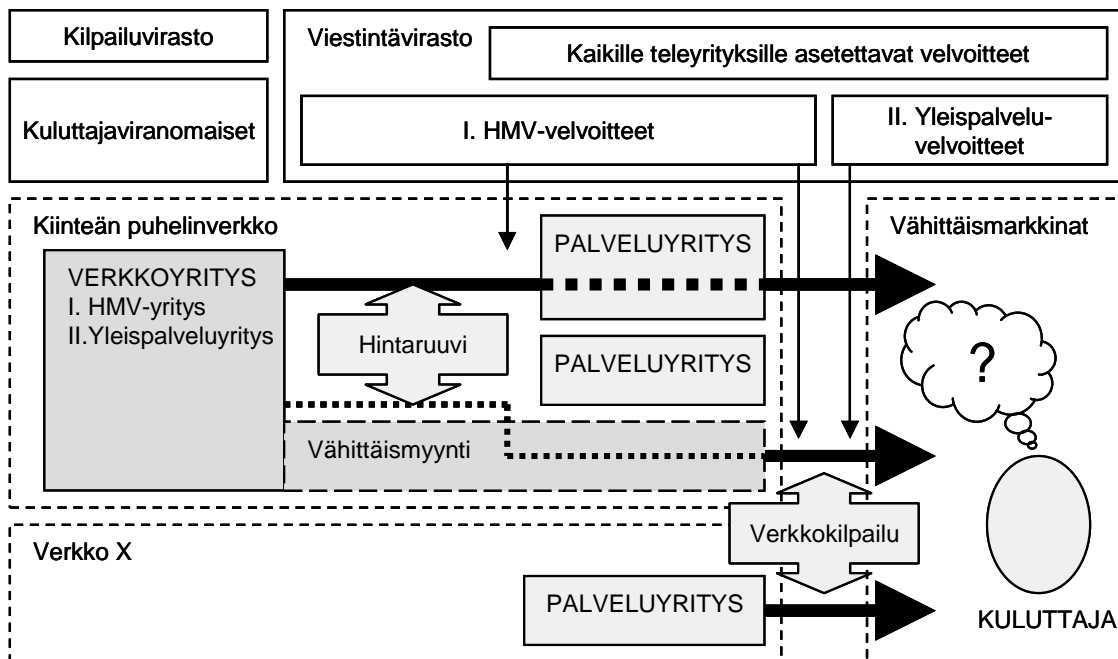
Yleispalveluyritys voi kieltäytyä tarjoamasta palveluitaan sellaiselle käyttäjälle, jolla on jo jonkun yleispalveluyrityksen tarjoaman liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erääntyneitä ja riidattomia velkoja. Toinen mahdollinen VML:n suoma peruste on syyte tai viimeisen vuoden aikana annettu tuomio puhelinliittymän avulla tehdystä tietoliikenteen häirinnästä. Maksamattomien velkojen osalta niiden riitauttaminen siis estää ainakin väliaikaisesti yleispalveluyritystä kieltäytymästä liittymän tarjoamisesta. Jälkimmäisessä tapauksessa tuomioistuimen ratkaisua ei kuitenkaan tarvita eikä syytteen voimassaololle ole mitään aikarajaa vaan se kelpaa kieltäytymisperusteeksi kunnes syytteestä on luovuttu tai se on tullut hylätyksi. Velkojen osalta kieltäytymisperuste on voimassa kunnes ne siirtyvät velkajärjestelyyn, vanhenevat lopullisesti tai tulevat kokonaan maksetuiksi.⁷⁸

Samalla kun lakiin lisättiin yleispalveluyritysten nimeämismenettely, tehtiin myös yleispalveluvelvoitteiden täyttämistä teleyrityksille aiheutuvien kohtuuttomien kulujen korvaaminen mahdolliseksi. Lain esitöistä käy kuitenkin selvästi ilmi, että komission huomautuksen johdosta lakiin lisättyjen säädösten ei oleteta muuttavan

⁷⁷ HE 150/2006

⁷⁸ Vilkkonen 2004: 106–107; HE 150/2006

sääntelyviranomaisten käytännön toimintaa. Kustannusten korvaamiseen tulisi päätyä vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa, koska kiinteät puhelinverkot edustavat vanhenevaa teknologiaa. Näihin verkkoihin tehtyjen taloudellisten investointien tukeminen osin jopa niiden kilpailijoilta perittävien maksujen kautta ei olisi pitkällä aikavälillä suotavaa kilpailun eikä markkinoiden kehittymisen kannalta. Lakimuutoksen ja sen taustalla olevien taloudellisten laskelmien lähtökohtana onkin, ettei kyseessä oleva korvaustilanne koskaan realisoituisi Suomessa. Mikäli on kuitenkin syytä epäillä, että yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä aiheutuneet kulut ylittäisivät kohtuuttomissa määrin tästä toiminnasta saadut tulot, teleyrityksellä on oikeus vaatia Viestintävirastoa laskemaan velvoitteesta aiheutuneet nettokustannukset. Tällöin Viestintävirasto toteuttaa kustannuslaskennan parhaaksi katsomallaan tavalla eikä se ole sidottu teleyrityksen antamiin tietoihin. Tämän laskelman pohjalta liikenne- ja viestintäministeriä päättää korvataanko esitetty summa ja miltä osin. Valtion varoista korvattava summa riippuu yleispalveluvelvoitteen aiheuttamasta taakasta teleyrityksen toiminnan kokoon nähden.⁷⁹



Kuvio 3. Telemarkkinoiden sääntely.

⁷⁹ HE 150/2006

3.5. Viestintämarkkinat Suomessa

Suomen nykyiseen telemarkkinoiden tilaan on johtanut jo autonomian aikana Suomessa alkanut poikkeuksellinen viestintämarkkinoiden kehitys. Maahan perustettiin useita yksityisiä puhelinlaitoksia jo 1800-luvulla. Itsenäistymisen yhteydessä perustetun valtiollisen Posti- ja lennätinlaitoksen toimintaa ei kaukopuheluita lukuun ottamatta ole missään vaiheessa täysin monopolisoitu vaan se on aina joutunut kilpailemaan paikallisten puhelinlaitosten kanssa. Lähes kaikissa muissa EU-maissa valtiollisten teleyhtiöiden kilpailijat ovat joutuneet aloittamaan lähes tyhjästä. Ainoastaan Iso-Britannia on ollut selvästi Suomea edellä kilpailun vapauttamisessa ja telealan sääntelyn purkamisessa. Edellytykset todellisen kilpailutilanteen luomiselle ovat kuitenkin Suomessa jopa paremmat kuin Iso-Britanniassa, jossa liberalisoinnista huolimatta kilpailua häiritsevät infrastruktuurin rakentamisesta uusille teleyrityksille aiheutuvat taloudelliset esteet.

Telealan kilpailu avautuikin ensimmäisenä Suomessa juuri datasiirtotoiminnassa 1988. Datasiirron maksuja pudotti Suomessa 1980-luvulta lähtien muun muassa Sonera Oy:n ja paikallisten teleyritysten pääosin omistaman Datatie Oy:n välinen kilpailu. Tämä ei aina kuitenkaan ole riittänyt takamaan ajantasaisen tekniikan leviämistä kuluttajille. Uuden teknologian mukaisten yhteyksien tarjoaminen ei ole ollut teleyrityksille taloudellisesti kannattavaa, sillä esimerkiksi ISDN eli täysdigitaalinen televerkko levisi kuluttajien käyttöön vasta, kun tekniikka voitiin pitää jo vanhentuneena. Vaikka sääntelyllä pyrittiin tasapuoliseen hinnoitteluun, alueitten välillä oli havaittavissa myös hintaeroja, joita voidaan pitää ominaisina luonnollisen monopolin vallitessa.⁸⁰

3.5.1. Valtakunnallinen laajakaistastrategia

Liikenne- ja viestintäministeriön tavoitteena on ollut varmistaa, että kaikki kansalaiset voivat hyödyntää laajakaistaisia tietoliikenneyhteyksiä. Tämä nähtiin suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittymisen ehtona tiedonsiirtotekniikoiden kehittyessä. Ministeriö asettikin vuonna 2001 kysymyksen yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi alan eri toimijoista koostuvan työryhmän seuraamaan tietoliikenneyhteyksien leviämistä. Työryhmän tehtävänä oli seurata tilannetta erityisesti käyttäjän ja palveluiden saatavuuden näkökulmasta. Vuodeksi asetetun työryhmän määräaika jatkettiin

⁸⁰ Voipio 2000: 16–28; Ollila 2004: 2–3

vuodella ja sen toiminta johti varsinaisen laajakaistatyöryhmän asettamiseen sekä 29.1.2004 hallituksen hyväksymään kansallisen laajakaistastrategian muotoutumiseen.⁸¹

Laajakaistamarkkinoiden nähtiin olevan vasta kehityksen alkuvaiheessa, kun markkinoita hallitsivat kiinteiden puhelin- ja kaapelitelevisioverkkojen kautta tarjotut laajakaistayhteydet. Vaikka laajakaistastrategia oli teknologianeutraali ja julkisen vallan toimin pyrittiin lisäämään erilaisten yhteysteknologioitten käyttöä ja toisiaan täydentävyyttä, nähtiin edellä mainittujen kiinteiden verkkojen merkitys tulevaisuudessakin merkittävänä. Tämän vuoksi pyrittiin varmistamaan, että kilpailu erityisesti näissä verkoissa toimisi tehokkaasti. Julkisen vallan tehtävänä oli huolehtia, että verkkoa ylläpitävillä yritykset investoivat laajakaistaverkkojen ja -yhteyksien kehittämiseen. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan teknistaloudelliset tekijät rajoittivat palveluiden tarjontaa haja-asutusalueilla, koska uudet laajakaistateknologioilta vaadittiin korkeaa käyttövolyymiä, jotta niitä voitiin tarjota kohtuullisella hinnalla. Toisaalta Viestintäviraston vertailututkimuksen mukaan tilaajayhteyksien keskimääräinen hintataso ja kuukausikustannus olivat Suomessa EU-maiden korkein, eikä tämä johtunut alueellisista tekijöistä, koska halvimpia hintoja voitiin havaita myös harvaanasutuilla alueilla. Laajakaistamarkkinoihin tuli puuttua julkisen tuen avulla siten, ettei annettava tuki haittaa kaupallisen laajakaistatarjonnan laajentumista tai vääristänyt kilpailua. Riittävän kaupallisen kysynnän puuttuessa tunnistettiin mahdollisuus myös yhteisön rakennerahastojen käyttöön alueellisten erojen tasa-arvoistamiseksi.⁸²

Hinnan sekä tarjottujen yhteysnopeuksien ohella laajakaistayhteyksien leviämisen tekijänä tunnistettiin verkoissa tarjotut palvelut ja niiden laatu. Julkisten palvelujen tarjoaminen tietoverkkojen kautta sekä edellytti toimivaa tietoliikenneinfrastruktuuria että edisti sen kehittymistä. Kun palvelut ja tietoisuus niistä leviävät kuluttajien keskuudessa, myös niiden kysyntä kiihtyisi. Tämä tarjoaa paremmat mahdollisuudet laajakaistapalveluiden entistä kattavammalle tarjonnalle ja kiihtyvän kilpailun kautta myös palvelujen laatu ja hintatason tulisi laskea. Näin ollen kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiudet paranisivat. Laajakaistastrategia siis edellytti sekä julkisten että yksityisten toimijoiden panosta laajakaistayhteyksien ja sitä kautta tarjottavien palveluiden tarjonnassa.⁸³

⁸¹ Liikenne- ja viestintäministeriö 2001

⁸² Ollila 2004: 8–9

⁸³ Liikenne- ja viestintäministeriö 2004

Alun perin hallitus hyväksyi 50 suoritettavaa toimenpidettä, jotka voidaan pääosin jakaa neljään ryhmään: kilpailua viestintäverkoissa ja niiden välillä edistäviin, palvelun- ja sisällöntarjontaa edistäviin, laajakaistayhteyksien kysyntää edistäviin sekä alueellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin. Näiden lisäksi periaatepäätöksessä oli eritelty seurantaan ja kansainväliseen vaikuttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Vastuulliset toimijat ja aikataulut oli määritelty toimenpidekohtaisesti. Vastuu strategian toteutumisesta asetettiin useille eri ministeriöille sekä muille eri alojen toimijoille. Aikataulut olivat joltain osin asetettu jatkuviksi vuoteen 2008 tai jopa määräämättömäksi ajaksi, mutta valtaosa toimenpiteistä tuli suorittaa vuoden 2004 aikana⁸⁴.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama laajakaistatyöryhmä, joka vastasi strategian valmistelusta, toimenpanosta ja seurannasta esitti jo vuoden 2004 lopussa lisäyksiä toimenpidelistaan sekä strategian vaikuttavuustavoitteiden asettamista kunnianhimoisemmiksi. Tämän esityksen perusteella hallitus hyväksyi tarkentavan periaatepäätöksen 3.2.2005. Strategiaa tarkennettiin lisäämällä siihen yhdeksän toimenpidettä, joiden avulla muun muassa lisättiin strategian toteuttamista maakunta- ja kuntatasolla. Samalla ohjelman tavoitteita tiukennettiin ja uusiksi tavoitteiksi muotoutuivat kolme keskeistä päämäärää. Tämän viestintäpoliittisen strategian kolmesta asetetusta tavoitteesta ensimmäinen eli miljoonan laajakaistaliittymän raja Suomessa ylitettiin jo kesäkuussa 2005 ja määrän kasvu oli ollut tähän mennessä maailman nopeinta. Kiinteän verkon laajakaistapalveluiden saatavuus nousi syyskuuhun 2005 mennessä yli toiseksi tavoitteeksi asetetun 95 % ja oli laajakaistatyöryhmän loppuraportin valmistuessa tammikuussa 2007 jo 96,1 %. Laajakaistayhteyksien hinnat olivat laskeneet strategian kahtena ensimmäisen vuonna noin 45 % kunakin, mutta tämän jälkeen niiden lasku oli tyrehtynyt samalla, kun liittymien määrän kasvu hidastui. Sen sijaan valtioneuvoston asettamat lisätavoitteet laajakaistayhteyksien nopeuksien osalta eivät näytä toteutuvan. Periaatepäätöksessä asetettiin tavoitteeksi, että vuoden 2005 loppuun mennessä yleisin yhteysnopeus olisi ollut 2 Mbit/s ja vuoden 2007 loppuun mennessä 90 % yhteyksistä olisi ollut laajakaistaisia ja yleisin yhteysnopeus vähintään 8 Mbit/s. Kuitenkin vielä kesäkuun lopussa 2007 70 % laajakaistaliittymistä oli siirtonopeudeltaan hitaampia kuin 2 Mbit/s^{85 86}.

⁸⁴ Valtioneuvosto 2004

⁸⁵ Viestintävirasto 2007a

⁸⁶ Liikenne- ja viestintäministeriö 2004

Kolmas periaatepäätöksessä asetettu tavoite koski kansainvälistä vertailua laajakaistayhteyksien saatavuudessa ja käytössä. Suomi oli Euroopan unionin liittymävertailussa vasta kuudentena ennen laajakaistastrategian toimeenpanoa ja tavoitteena oli kohentaa sijoitusta siten, että Suomi tulisi olemaan pysyvästi vähintään neljäntenä tässä vertailussa. Suomi nousikin eurooppalaisessa vertailussa jo vuonna 2005 kolmanneksi, millä sijalla se oli edelleen tammikuussa 2007 loppuraportin julkaisuhetkellä. Myös maailmanlaajuisessa liittymävertailussa Suomi oli noussut laajakaistastrategian toteuttamisen aikana kahdeksan sijaa ollen tammikuussa seitsemänneksi edistyneisin valtio maailmassa laajakaistayhteyksien käyttöä verrattaessa.⁸⁷

Laajakaistatyöryhmä piti loppuraportissaan strategiaa onnistuneena. Kilpailun merkitystä korostanutta peruslinjausta pidettiin toimivana viestintäpoliittisena yleisperiaatteena, sillä kilpailu kautta nähtiin voitavan parhaiten vaikuttaa myös loppukäyttäjien kuluttamiin palveluihin. Työryhmä katsoi, että laajakaistastrategian avulla oli onnistuttu laskemaan kuluttajahintoja, parantamaan alueellista saatavuutta sekä kasvattamaan laajakaistayhteyksien määrää. Kilpailun ohella myös julkisen rahoituksen ja lainsäädännön avulla pyrittiin jatkossa turvaamaan alueellinen tasarvo. Viestintäministeri Suvi Lindén totesi Kansainvälisen Telepäivän seminaarissa 15.5.2007, että laajakaistastrategia oli onnistunut tässä tavoitteessaan sekoittamalla julkista rahaa ja markkinataloutta sekä korostamalla lainsäädännössä teknologianeutraaliteettia. Samalla hän ilmaisi, että hallitus pyrki jatkamaan viestintäpolitiikkansa laajakaistastrategian osoittamalla tavalla.^{88, 89}

⁸⁷ Liikenne- ja viestintäministeriö 2004

⁸⁸ Lindén 2007

⁸⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö 2007

4. SOPIMUSSUHDE

Kuluttajan hankkiessa internet-yhteyttä hän päätyy yleensä solmimaan sopimussuhteen jonkin parhaaksi katsomansa teleyrityksen kanssa. Tämän oikeussuhteen perustana on sopimus, jossa on sovittu osapuolten vastuista ja oikeuksista. Lainsäädännön avulla on pyritty suojaamaan kuluttajaa heikompana osapuolena tämän kannalta kohtuuttomilta ehdoilta. Lainsäätäjät on rajoittanut teleyritysten sopimusvapautta monin tavoin palveluiden saatavuuden ja käyttäjien etujen turvaamiseksi. Solmittuaan sopimuksen osapuolten tulee myös noudattaa sitä. Ilmenevissä sopimusrikkomuksista ja niiden seurauksista on myös säädetty erikseen viestintämarkkinoiden osalta. Määrittelemällä virhe- ja viivästystilanteet mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti lainsäädännössä pyritään vähentämään niiden tulkintaa liittyviä riitatilanteita.¹

4.1. Liittymäsopimus

Yleispalveludirektiivi muodostaa perustan Viestintämarkkinalain sopimusehtoja käsittelevälle 7 luvulle². Direktiivin mukaan myös kuluttajansuojalainsäädöksiä sovelletaan sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluita koskeviin liiketoimiin silloin, kun ne koskevat kuluttajia. Suomen kansallisessa kuluttajansuojalaissa ei kuitenkaan ole kuluttajasopimuksen laadintaa koskevia teknisiä muutosäännöksi, jotka olisivat sovellettavissa telemarkkinoilla. Käytännössä internet-liittymän asennusta edeltää aina kirjallisen tai sähköisen sopimuksen laadinta. Tästä on säädetty myös viestintämarkkinalain 67 §:n ensimmäisessä momentissa sekä tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamisesta annetun lain 12 §:n ensimmäisessä momentissa. Palvelun tuottamisen ja siitä saatavan rahamääräisen vastikkeen luovutuksen taustalla tulisi siis olla aina kaikkien osapuolten saatavilla oleva kirjallinen sopimus ehtoineen. OikTL 1 luvun säännösten perusteella kirjallisen sopimuksen ohella myös suullisesti sovitut ehdot sitovat osapuolia, mutta on huomioitava, että luvun säännökset syrjäytyvät mikäli ne ovat KSL:n tai VML:n säännösten kanssa ristiriidassa.

Kun toisena osapuolena on kuluttaja, tulee telepalveluyrityksen huolehtia myös, että kuluttajan saatavilla on selkeät ja ymmärrettävät tiedot sopimuksen teon teknisistä vaiheista (erityisesti missä vaiheessa sitovuus syntyy), sopimuksen tallentamisesta, syöttövirheiden tunnistamisesta, sopimuksessa käytetyistä kielistä, tiedot teleyrityksen

¹ Vilkkonen 2004: 104; HE 231/2005

² KS 5/2003: 4

käyttämistä käytännesäännöistä³ sekä kuluttajan oikeudesta ja tavoista peruuttaa kauppa. Estämällä asiakasta solmimasta sopimusta ennen kuin hän on avannut tai tietoisesti ohittanut sivut, joilla edellä mainitut tiedot ja sopimusehdot kerrotaan, telepalveluyritys voi varmistaa, että se täyttää tiedonanto velvollisuutensa näiltä osin myös sähköisesti tapahtuvassa internet-liittymätilauksessa⁴.

VML:ssa asetetut vaatimukset voidaan siis täyttää myös sähköisesti tehdyllä sopimuksella. Tällöin tulee kuitenkin kiinnittää erityisesti huomiota allekirjoitukseen sekä sopimusehtojen saatavuuteen ja muuttumattomuuteen, koska sähköisessä muodossa laadittuun sopimukseen on tavanomaista helpompaa tehdä yksipuolisia muutoksia. Erityistä sähköistä allekirjoitusta ei välttämättä vaadita vaan sopimus voidaan tehdä esimerkiksi sähköpostin välityksellä, jos sopimuksen sisältö pystytään varmentamaan siten, että se ei ole jälkikäteen yksipuolisesti muutettavissa. Sopimusehdot eivät voi olla saatavilla yksinomaan internet-sivuilla, koska tällöin niitä voidaan muuttaa sivustoa ylläpitävän tahon toimesta ilman, että toinen osapuoli voi tähän vaikuttaa. Säädökset ovat tältä osin tiukempia kuin kuluttajansuojalaissa, jota on tulkittu siten, että internetissä saatavilla olleet vakioehdot ovat tulleet osaksi sopimusta, kun niihin on viitattu sopimusta tehtäessä⁵. Lain tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamisesta 8 § 2 momentissa on täsmennetty, että palvelun tarjoajan on toimitettava sopimusehdot palvelun vastaanottajan saataville siten, että tämä voi tallentaa ja toisintaa ne.⁶

4.1.1. Sopimusosapuolet

Liittymäsopimukseen, kuten kaikkiin muihinkin kuluttajasopimukseen, sovelletaan yleisiä sopimuksen sitovuuden edellytyksiä, joiden mukaan sopimuksen tekeminen edellyttää pääsääntöisesti osapuolten oikeustoimikelpoisuutta. Liittymäsopimuksen kannalta olennaisista oikeustoimikelpoisuuden rajoituksista ja edunvalvonnasta säädetään holhoustoimesta annetussa laissa⁷. Lain 1 § mukaan henkilö voi olla kyvytön valvomaan etujaan ja oikeuksiaan taloudellisessa päätöksenteossa, sairauden, poissaolon tai vajaavaltaisuuden vuoksi. Vajaavaltaiseksi luetaan alle 18-vuotiaat sekä vajaavaltaiseksi julistetut täysi-ikäiset henkilöt (2 §). Ensisijaisesti alaikäisen edunvalvojana on hänen huoltajansa (4 §). Muissa tapauksissa edunvalvojana toimii

³ 458/2002: 8 §

⁴ KS 1/2005: 8

⁵ KS 1/2004 c: 34

⁶ Vilkkonen 2004: 59; Ämmälä 2006: 36–37

⁷ 442/1999

tuomioistuimen tai holhousviranomaisen asettama taho. Myös vajaavaltainen voi holhoustoimilain mukaan tehdä häntä sitovia sopimuksia tietyin säännöksissä asetuin edellytyksin.

Vajaavaltaisen tekemä sopimus, joka on olosuhteisiin nähden tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen, on sitova (24 §). Vajaavaltaisen kelpoisuus tehdä tällaisia oikeustoimia vaihtelee, ja sopimuksen sitovuus arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen. Kuluttajavalituslautakunta tarkastelee sopimuksen taloudellisia ja laadullisia tekijöitä arvioidessaan sen tavanomaisuutta ja merkitystä. Ratkaisuissa on otettu huomioon taloudellisten tekijöitten suhteen, vajaavaltaisen sekä myös hänen perheensä elintaso sekä hyödykkeen hinta⁸. Laadun osalta on arvioitu, onko sopimuksen kautta hankittu hyödyke sellainen, joita kyseisen ikäiset yleensä ostavat ja liittyykö hankintaan erityistä vastuuta tai aiheuttaako se vaaraa.

KVL on ratkaisussaan katsonut, että alaikäisen tilattua internet-yhteyden keksimänsä yrityksen nimissä ei sopimus siitä aiheutuneen maksuvelvollisuuden ja sidonnaisuuden vuoksi täyttänyt holhoustoimilain 24 §:ssä säänneltyjä ehtoja.⁹

Vajaavaltaisella on kuitenkin 25 §:n mukaan oikeus määrätä siitä, mitä hän on omalla työllään ansainnut (2 momentin mukaan tällaisen oikeuden rajoittamiseen tarvitaan holhousviranomaisen suostumus) tai mitä hänen edunvalvojansa on 38 § nojalla antanut hänen vallittavakseen. Velaksi ostamista ei lasketa kuitenkaan missään olosuhteissa (ei edes 25 § tapauksessa) tavanomaiseksi ja merkitykseltään vähäiseksi oikeustoimeksi, ainakaan siten, että vajaavaltainen itse tulisi velalliseksi¹⁰. Jos edunvalvoja tai vajaavaltainen täysikäiseksi tultuaan itse hyväksyy sopimuksen, oikeustoimi tulee sitovaksi (26 §). Sopimus voi vajaavaltaisen sijasta sitoa hänen edunvalvojaansa, mikäli tämä antaa etukäteen¹¹, tai jälkikäteen¹², hyväksyntänsä oikeustoimelle. Hyväksyntä voi olla myös konkludenttinen, sillä edunvalvojan on ilmoitettava sopimuksen tultua hänen tietoonsa kohtuullisessa ajassa elinkeinonharjoittajalle, ettei hän hyväksy sopimusta. Myös sopimuksen täyttämistoimet voidaan näin ollen tulkita hyväksymiseksi¹³. Sopimus, joka on vajaavaltaisuuden johdosta sitomaton, puretaan ja suoritukset tai niiden arvo palautetaan osapuolille. Vajaavaltainen ei ole kuitenkaan holhoustoimilain 28 §:n mukaan velvollinen maksamaan korvausta yli sen mitä on käytetty hänen

⁸ kts. KVL 93/32/2177

⁹ 99/39/148

¹⁰ kts. KVL 98/33/743

¹¹ kts. KVL 00/39/2269

¹² kts. KVL 86/36/3076

¹³ KVL 90/36/2241

kohtuulliseen elatukseensa, tai mikä muutoin on tullut hänen hyödykseen. Korvausvelvollisuus siis riippuu siitä, missä määrin vajaavaltainen on hyötynyt hyödykkeestä.¹⁴

Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisussa 89/36/462 todetaan, ettei nuorisolle suunnatun lehden tilaamista ole voitu katsoa tulleen 14-vuotiaan hyödyksi laissa tarkoitettulla tavalla.

Myös kuluttaja-asiamiehelle on tullut ilmoituksia telepalveluyritysten laiminlyönneistä gsm- ja internetliittymien etämyynnissä. Rikkomukset ovat koskeneet teknisten vaatimusten osalta sopimuksen muotoa ja henkilöllisyyden varmentamista. Liittymäsopimuksia on tehty kolmansien osapuolien ja alaikäisten kuluttajien nimissä eikä sopimuksia aina ole tehty kirjallisesti. Teleyritysten tulisi huolehtia, että toinen osapuoli on oikeutettu tekemään sopimuksen ja on tunnistettavissa luotettavasti¹⁵. Elinkeinonharjoittajalla on selonottovelvollisuus siitä, että toinen sopijapuoli on kelvoinen tekemään sopimuksen. Telepalveluyrityksen on siis tärkeää tietää, mikäli sopimuskumppanin toimintakelpoisuutta on rajoitettu lainsäädännössä, koska se kantaa taloudellisen riskin sopimuksen sitomattomuudesta johtuvista seuraamuksista. Teleyritysten tulisi tiedustella toisen sopijapuolen ikää sekä huoltajan suostumusta. Maistraattien ylläpitämistä julkisista holhousasioiden rekistereistä on myös mahdollisuus saada tieto täysi-ikäisen vajaavaltaisuudesta sekä toimintakyvyn rajoituksista.¹⁶

Kuluttajan hankkiessa käyttöönsä internet-liittymää tavallisesti sopimusosapuolia on kaksi, joista toinen on liittymää tarjoava telepalveluyritys. Tilanne ei kuitenkaan aina ole tällainen ja sopimusosapuolia voi olla useampiakin. Kyseessä voi olla lähiverkkoliittymä, jolloin sopimusosapuolina ovat taloyhtiö ja palveluntarjoaja, joka vastaa kuitenkin kaikista lähiverkon kautta kuluttajille tarjottavista internet-yhteyksistä. Kiinteistöliittymät, jotka perustuvat lähiverkon tavoin määräetuihin ja yhteishankintaan voidaan toteuttaa joko siten, että kukin kuluttaja-asiakas solmii sopimuksen erikseen tai heidän lisäksi myös taloyhtiö voi solmia sopimuksen telepalveluyrityksen kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa liittymän tarjoamiseksi solmitaan siis erikseen kiinteistöliittymäsopimus ja erilliset henkilökohtaiset huoneistöliittymäsopimukset. Vuonna 2004 kaikista laajakaistaliittymistä 7 % oli lähiverkon kautta toteutettuja ”kimppaliittymiä” tai sellaiseksi tulkittavia ja 21 % kiinteistöliittymiä. On myös mahdollista, että sopimussuhteessa on useita palvelua tarjoavia osapuolia, sillä

¹⁴ Ämmälä 2006: 40–42; KS 4/2001: 22–23

¹⁵ KS 1/2005: 8

¹⁶ KS 4/2001: 22–23

telepalveluyritykset tarjoavat myös jaettuun asiakkuuteen perustuvia liittymiä, jolloin kuluttaja tekee sopimuksen useamman kuin yhden telepalveluyrityksen kanssa ja häntä voidaan näin myös laskuttaa useiden eri tahojen toimesta.¹⁷

4.1.2. Sopimussisältö

Viestintämarkkinalaki ei sääntele liittymäsopimuksen tosiasiallista sisältöä. Sääntelyn tarkoituksena on velvoittaa osapuolet kirjaamaan sopimukseen ne seikat, joista on vähintään sovittava. VML 67 §:ssä luetellaan muotovaatimusten lisäksi tärkeimmät oikeudet ja velvollisuudet, jotka tulee kirjata sopimukseen. Pykälää on muutettu kauttaaltaan ja uusi sanamuoto uusine säädöksineen astui voimaan 1.3.2007. Säännöksiä sovelletaan kaikkiin teleyrityksiin ja sen säännökset ovat pakottavia, eikä niistä voida poiketa edes yritysten välisissä sopimussuhteissa. Teleyrityksen nimi ja yhteystiedot on yksilöitävä sopimuksessa. Sopimuksessa on myös mainittava kuluttajan oikeudesta saattaa sopimusta koskeva riita kuluttajansuojalautakunnan ratkaistavaksi, mistä on säädetty pykälän neljännessä momentissa. Muut viestintäpalvelusopimukselle asetetut sisällölliset vaatimukset luetellaan uudistetussa kolmannessa momentissa:

Sopimuksessa on mainittava ainakin:

- 1) **sopimuksen voimassaoloaika;**
- 2) **tarjottavien palvelujen laatu ja ominaisuudet sekä ylläpitopalvelutyypit;**
- 3) **viestintäpalvelun toimitusaika;**
- 4) **sopimuksen irtisanomismenettely ja irtisanomisen perusteet;**
- 5) **mahdollisen virheen tai viivästyksen seuraamukset;**
- 6) **miten sopimusehtojen muutoksista tiedotetaan käyttäjälle;**
- 7) **mitkä ovat käyttäjän oikeudet sopimusehtojen muuttuessa;**
- 8) **palvelujen hinnoitteluperuste tai sovellettavat hinnastot;**
- 9) **käyttäjän oikeus saada tietoja laskunsa muodostumisesta;**
- 10) **käyttäjän oikeus tehdä telelaskusta muistutus;**
- 11) **maksun laiminlyönnin seuraamukset;**
- 12) **teleyrityksen oikeus lopettaa palvelun tarjoaminen tai rajoittaa palvelun käyttöä;**
- 13) **edellä 61 §:n 2 momentissa tarkoitettua käyttörajan suuruus sekä ohjeet siitä, miten kuluttaja voi seurata laskun kertymistä.**

¹⁷ Luukinen 2004: 4–8

Kolmas momentti vastaa rungoltaan pääosin aiempaa säädöstä lukuun ottamatta siihen lisättyä viimeistä kohtaa, jota ei sisällynyt lainkaan aiempaan säädökseen. Momentin kohtia on myös järjestetty aiempaa loogisempaan järjestykseen, jotta ne muodostaisivat selkeän kokonaisuuden. Koska nykyisissä telepalvelusopimuksissa ei ole useinkaan sovittu palvelun yksityiskohtaisista ominaisuuksista riittävän tarkasti, on sopimusosapuolten välille syntynyt erimielisyyksiä siitä, millaisen palvelun toimittamisesta on alun perin sovittu. Tämän vuoksi lainsäätäjällä on lisännyt toiseen kohtaan myös maininnan palvelun ominaisuuksista. Muutoksella pyritään siihen, että teleyritykset määrittelisivät aiempaa tarkemmin palvelun keskeisimmät ominaisuudet ja miten palvelun tulisi toimia, jotta voidaan määritellä milloin palvelu on toimitettu sopimuksen mukaisesti ja tunnistaa mahdolliset virhetilanteet, joita käsitellään myöhemmin 67 c §:ssä. Säännösten pakottavuutta kuluttajakaupassa koskeva viides momentti on kumottu ja se on nimetty uudelleen 58 a §:si. Samalla säännöksen soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös uusia palvelun virhettä ja viivästystä koskevia normeja.¹⁸

4.1.3. Sopimusehtojen muuttaminen

Kun kuluttaja ja teleyritys ovat hyväksyneet sopimusehdot, sopimus sitoo molempia osapuolia. Tällöin kummankin osapuolen on noudatettava sopimuksen ehdoissa mainittuja velvoitteita eikä poikkeustapauksia lukuun ottamatta voida sopimusta ryhtyä muuttamaan yksipuolisesti. Kyseessä oleva sopimustyyppi vaikuttaa siihen, millä perusteella ja missä määrin elinkeinonharjoittaja voi tehdä muutoksia kuluttajasopimukseen. Internet-liittymiä koskevat viestintäpalvelusopimukset ovat yleensä toistaiseksi voimassaolevia pitkäkestoisia sopimuksia, joiden aikana olosuhteissa voi tapahtua merkittäviäkin muutoksia. Tämän vuoksi teleyrityksille varataan hieman laajempi mahdollisuus muuttaa sopimusehtoja kuin lyhytkestoisempien määräaikaisten sopimusten kohdalla.¹⁹

Aiemmin osaa VML:n sopimusoikeudellisia velvoitteita koskevan 7 luvun säädöksistä sovellettiin rajoitetusti ainoastaan puhelinverkossa toimiviin yrityksiin. Sääntely oli sidottu liittymän avulla vastaanotettuun palveluun, kuten 71 §:n alempana esitetyn kahden ensimmäisen momentin osalta, jotka on säädetty koskemaan vain äänipuheluita. Kyseiset säädökset rajoittavat teleyrityksen oikeutta muuttaa sopimusehtoja yksipuolisesti. Rajoitukset ovat koskeneet 1.3.2007 lukien kaikkia viestintäpalveluita,

¹⁸ HE 231/2005

¹⁹ KS 1/2004 a: 5

joita voidaan tarjota teleliittymän kautta. Pykälän aiemmassa sanamuodossa viitattiin käyttäjän oikeutta puhelinverkkoliittymään koskevaan 59 §:ään, mutta tämän viittauksen poistamisen myötä sopimuksen muuttamiseen liittyvät epäselvyydet voitiin karistaa pois, koska lakimuutoksen²⁰ myötä rajoituksia voidaan suoraan soveltaa myös laajakaistaliittymiä koskeviin sopimuksiin. Jo ennen lakimuutoksen voimaantumistakin on yksipuolisesti tehtyjä olennaisia muutoksia voitu pitää yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden ja kuluttajasuojalain vastaisina²¹. VML 71 §:n kaksi ensimmäistä momenttia ovat uudelta sanamuodoltaan seuraavat:

Teleyritys saa muuttaa viestintäpalvelusopimuksen mukaisia maksuja ja muita sopimusehtoja kuluttajan vahingoksi vain:

- 1) sopimusehdoissa yksilöidyillä perusteilla, edellyttäen, että sopimuksen sisältö ei kokonaisuutena olennaisesti muutu;
- 2) lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen päätöksen perusteella;
- 3) muusta erityisestä syystä olosuhteiden olennaisesti muututtua.

Teleyrityksellä on lisäksi oikeus tehdä sopimusehtoihin vähäisiä muutoksia, joilla ei ole vaikutusta sopimuksen keskeiseen sisältöön.

Jotta teleyritys voi muuttaa sopimusehtoja yksipuolisesti, sillä tulee olla pätevät perusteet, jotka on yksilöidysti kirjattu alkuperäisissä sopimusehdoissa eikä muutos saa olennaisesti vaikuttaa sopimuksen sisältöön kuluttajan kannalta. Mikäli nämä ehdot eivät toteudu, teleyritys ei voi tehdä muutoksia sopimusehtoihin ilman asiakkaan suostumusta²².

Sopimuksen solmimisen jälkeen muuttuneiden olosuhteiden perusteella ei sopimusehdoista voida poiketa kuin kuluttajan eduksi. Kohtuuttomuusdirektiivin mukaan kohtuullisuusharkinnassa voidaan ottaa huomioon vain sopimuksen tekohetkellä vallinneet olosuhteet. Kuluttajalle on turvattava vähintäänkin direktiivissä asetettu oikeusasema. Alkuperäisen kohtuuttomuuden määritelmä rajoittaa KSL 4 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti arviointiperusteita siten, että se mikä on ollut kuluttajalle kohtuutonta sopimusta solmittaessa, katsotaan myös tämän jälkeen kohtuuttomaksi, vaikka olosuhteiden muuttuessa tai sopimussuhteen muulla tavoin tasapainottuessa näin

²⁰ 759/2006

²¹ KS 5/2003: 5; Vilkkonen 2004: 57–58; Kuluttajavirasto 2006

²² KS 1/2004 a: 5

ei enää reaalisesti olisi. Tosin kyseinen rajoitus koskee 1 momentin mukaan vain vakiosopimuksia tai muita sen kaltaisia sopimusehtoja, joiden sisältöön kuluttajalla ei ole mahdollisuus vaikuttaa. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkittävää vaikutusta liittymäsopimusten kannalta, koska kuluttajalla ei yleensä ole mahdollisuutta neuvotella yleispalveluita koskevista sopimuksista.²³

Kaikki mahdolliset sopimuksen muuttamisen edellytykset joihin teleyritys voi varautua, ja joita se mahdollisesti tulee käyttämään, on siis kirjattava liittymäsopimukseen. Kuluttaja-asiamiehen mukaan viestintäpalveluiden markkinat ovat luonteeltaan niin dynaamiset, että teleyritysten tulisi nähdä olosuhteiden muuttuminen sopimussuhteen aikana normaalina ennakoitavana kehityksenä. Teleyritysten pitäisi ottaa tämä seikka huomioon jo sopimusta solmittaessa²⁴. Uuden VML:n esitöissä esitettiin 1 momentin 3 kohdan poistamista kokonaan, koska sen katsottiin liittyvän olennaisesti nimenomaan kiinteän verkon puhelinpalveluiden erityisasemaan²⁵. Eduskunnan talousvaliokunta kuitenkin esitti, että kyseinen kohta tulisi selvyuden vuoksi säilyttää ja perusteluissa tulisi todeta, että teleyrityksellä on mahdollisuus, muuttaa sopimusehtoja sellaisten olosuhteiden vuoksi, joihin se ei voi itse vaikuttaa²⁶. Pätevänä perusteena sopimusehtojen muuttamiselle lainsäätäjän, tai viranomaisen, päätökseen reagoimisen lisäksi voidaan yleisesti pitää, esimerkiksi, tuotanto- tai hankintakustannusten olennaista muutosta. Jos teleyritykset varaavat itselleen oikeuden korottaa kuluttajan maksamaa hintaa kohonneiden kustannusten vuoksi, tulee niiden soveltaa samaa periaatetta myös kustannusten laskiessa laskemalla myös kuluttajahintaa²⁷.

Sellainen ehto joka oikeuttaa teleyrityksen tekemään yksipuolisesti olennaisia muutoksia on kohtuuton. TeliaSonera Finland Oyj teki vuoden 2005 alussa keskeisiä muutoksia laajakaistapalveluihinsa. Muutokset astuivat voimaan, mikäli asiakkaat eivät reagoineet yhtiön antamaan tiedotteeseen. Teleyritys oli varannut liittymäsopimuksessa itselleen oikeuden muuttaa sopimuksen ehtoja ilman mitään rajoituksia tai erityisiä perusteita. Kuluttajavirasto huomautti, että tällaiset ehdot ovat kohtuuttomia ja kuluttajansuojalain vastaisia, koska teleyritys ei voi tällä tavoin varata itselleen täysin vapaata oikeutta toteuttaa yksipuolisia muutoksia sopimussuhteessa²⁸. Muutoksen olennaisuutta arvioitaessa huomioidaan missä määrin muutos heikentää kuluttajan oikeuksia ja lisää velvollisuuksia koko sopimuskokonaisuuden kannalta. Internet-liittymää koskien voidaan löytää ainakin kolme esimerkkiä, joissa voidaan katsoa olevan kyseessä olennainen muutos sopimukseen: maksuttoman palvelun muuttaminen maksulliseksi, kuluttajan velvoittaminen hankkimaan uusia laitteita palvelun vastaanottamiseksi ja kuluttajan maksuvelvollisuutta lisäävä suuri hinnan kertakorotus. Kuluttajavirasto huomautti TeliaSonera

²³ Ämmälä 2006: 53–54

²⁴ KS 5/2003: 5

²⁵ LiVM 13/2006

²⁶ TaVL 17/2006

²⁷ KS 1/2004 a: 5

²⁸ Kuluttajavirasto 2006

Finland Oyj:tä siitä, että teleyritys voi yleensä yksipuolisesti tehdä vain kuluttajaa yksiselitteisesti hyödyttäviä muutoksia sopimusehtoihin. Koska hintojen laskemisen ja liittymänopeuden lisäämisen ohella yritys myös vähensi lisäpalveluita, muutti tietoturvapalveluita maksulliseksi sekä heikensi ja rajoitti kuluttajien sähköpostiosoitteiden ja kotisivujen käyttöä, Kuluttajavirasto piti menettelyä kohtuuttomana^{29 30}.

Olenaisuutta arvioidaan erikseen kunkin yksittäisen kuluttajan kannalta eikä niinkään minkään yleisen raja-arvon tai tavanomaisen käytännön perusteella. Kuluttajavirasto arvioi, että juuri TeliaSoneran Finland Oyj:n laajakaistaliittymän lisäpalvelut olivat useissa tapauksissa olleet merkittävä syy kyseisen laajakaistaliittymän valinnassa. Näin ollen näitä palveluita poistamalla tai vähentämällä voitiin katsoa olennaisesti muutettavan sopimuksen sisältöä³¹. Muutoksen merkittävyyttä arvioitaessa vertailukohtana pidetään voimassaolevaa sopimusta. Kun kyseessä ovat yleispalvelut, elinkeinonharjoittajan tulisi ottaa huomioon onko velvoitteiden lisääminen rahamääräisesti tai prosentuaalisesti merkittävä yksittäisen asiakkaan kannalta ja pyrkiä tarvittaessa toteuttamaan tällaiset muutokset vaiheittain pidemmän ajanjakson kuluessa.³²

Kuluttajalle on ilmoitettava sopimusehtojen muuttamisesta hyvissä ajoin, jotta tämä voi valmistautua muutokseen. Ilmoituksen pitää olla henkilökohtainen eikä pelkkä yleisesti nähtävillä olevaa tiedotetta voida katsoa riittäväksi³³. Erityisesti kun, ehdotus heikentää kuluttajan asemaa, kuluttajalle on varattava riittävästi aikaa irtisanoa sopimus. Ilmoitus tulee lähettää viimeistään kuukautta ennen kuin uudet sopimusehdot astuvat voimaan. Ilmoituksesta on käytävä ilmi miltä osin sopimusehdot ja hinnastot muuttuvat, koska muutokset tulevat voimaan ja mihin muutokset perustuvat sekä millä tavoin ja missä ajassa sopimus voidaan irtisanoa. Jotta kuluttajalle annetaan tarpeeksi selkeä kuva muutoksen vaikutuksista, voidaan ilmoituksessa esimerkiksi havainnollistaa esimerkein muutoksen vaikutuksia kuluttajan asemaan. Kuluttajavirasto huomautti TeliaSonera Finland Oyj:tä, koska teleyrityksen tehtyä muutoksia liittymäsopimukseen se ei ollut eritellyt asiakkailleen mitä muutoksia oli toteutettu. Teleyritys ei myöskään varannut kuluttajille riittävästi aikaa varautua muutokseen, eikä tiedottanut, että kuluttajilla olisi ollut mahdollisuus jatkaa sopimusta voimassaolevin ehdoin tai irtisanoa sopimus³⁴. Kuluttajalla on oikeus irtisanoa sopimus heti kun hän saa tiedon muutoksista, elleivät ne

²⁹ Kuluttajavirasto 2006

³⁰ KS 5/2003: 5; KS 1/2004 a: 5

³¹ Kuluttajavirasto 2006

³² KS 5/2003: 5; KS 1/2004 a: 5

³³ KS 2/2001: 10

³⁴ kuluttajavirasto 2006

perustu lainsäädännön muutokseen tai viranomaisen päätökseen. Edellä mainitussa tilanteessa teleyrityksellä on myös mahdollisuus poiketa tiedottamiseen varatusta kuukauden määräajasta.³⁵

Liittymäsopimukseen voidaan siis tehdä teleyrityksen toimesta yksipuolisesti vähäisiä muutoksia, jotka eivät vaikuta sopimuksen keskeiseen sisältöön. Mikäli teleyritys haluaa tehdä sopimusehtojen kannalta olennaisia muutoksia, ei tätä voida tulkita enää voimassa olevan sopimuksen muuttamiseksi vaan pikemminkin kokonaan uudeksi sopimukseksi. Näin ollen teleyrityksen tulee irtisanoa liittymäsopimus ja tarjota kuluttajan nähtäväksi uusi sopimus esitetyin ehtomuutoksin. Tällöin muutokset tulevat voimaan vasta kuluttajan ne erityisesti hyväksyttyä³⁶. Tämän vuoksi olosuhteiden muutosta voidaan pitää päteväenä syynä vain vapaan kilpailun vallitessa. Määräävässä markkina-asemassa oleva teleyritys ei siis voi tällaisessakaan tapauksessa muuttaa sopimusehtoja siinä määrin, että se johtaisi aiemman sopimuksen irtisanomiseen³⁷.

4.1.4. Sopimusehtojen kohtuuttomuus

Viestintämarkkinalain 66 §:n ensimmäinen momentti velvoittaa teleyritykset laatimaan puhelinverkon liittymäsopimusta varten vakioehdot ja käyttämään niitä kuluttajien kanssa solmituissa sopimuksissa. Pykälä muuttuu 1.3.2007 alkaen siten, että se laajenee koskemaan kaikkia viestintäpalveluita koskevia sopimuksia, siis myös laajakaistapalvelun tarjontaa. Samalla ensimmäiseen momenttiin lisätään määräys, jonka mukaan tällaisessa vakiosopimuksessa ei saa olla kuluttajan kannalta kohtuuttomia ehtoja tai rajoituksia. Aiemmin liittymäsopimuksen kohtuuttomiin ehtoihin sovellettiin telemarkkinoilla tältä osin kuluttajansuojalakia, koska viestintämarkkinalaissa ei säädetty kattavasti telepalveluiden käyttäjän asemasta³⁸. Laista varallisuus oikeudellisista oikeustoimista löytyy sovittelusääntö, joka sisältää laaja-alaisesti sovelletun määritelmän sopimusten kohtuullisuudesta³⁹. Näiden kaikkien kohtuullisuussäädösten taustalla vaikuttaa kohtuuttomia ehtoja kuluttajasuhteissa koskeva direktiivi⁴⁰, jonka nojalla kyseisiä lakeja on muokattu.⁴¹

³⁵ KS 1/2004 a: 6

³⁶ KS 1/2004 a: 5–6

³⁷ Kuluttajavirasto 2006

³⁸ KS 5/2003: 5

³⁹ Saarnilehto 2005: 163–164

⁴⁰ 93/13/ETY

⁴¹ HE 231/2005

Yleispalveludirektiivissä, johon viestintämarkkinalain sopimusehtoja käsittelevä luku pääosin perustuu, viitataan myös erityisesti kohtuuttomia ehtoja koskevaan direktiiviin. Tämä kohtuuttomia ehtoja koskeva säännös on minimidirektiivi, joten Suomen kansallisessa lainsäädännössä voidaan saattaa voimaan ja pitää voimassa näitä EU:n tasolla säädettyjä minimivaatimuksia tiukempiakin säännöksiä.⁴² Direktiivin tarkoituksena on nimenomaisesti estää kohtuuttomien sopimusehtojen käyttäminen kuluttajasopimuksissa. Sen perusteella on säädetty lait, jotka ovat merkinneet muutoksia muun muassa KSL:n 3 ja 4 §:ään sekä OikTL:n 36 §:ään⁴³.

KSL:n 3 luku sisältää Suomen sopimusoikeuden käytännön kannalta tärkeimmät kollektiiviset säännökset. Sopimusehtojen kohtuullisuuden arviointi kuluttajakaupassa koskee tämän luvun perusteella lähinnä vakiosopimuksia. Vakioehtojen sääntelemisen tarvetta on korostettu myös lainesitöissä (HE 8/1977), joissa ilmaistaan pyrkimys luoda järjestelmä, jonka kautta voidaan puuttua joustavasti kohtuuttomiin vakioehtoihin estämättä niiden tuomia selkeyteen ja varmuuteen liittyviä etuja kuluttajalle. Säännösten soveltamista ei periaatteessa kuitenkaan ole rajoitettu vakioehtoihin, vaan niiden avulla on mahdollisuus puuttua myös yksilöllisesti solmittuihin ehtoihin. Koska KSL:n 3 luku koskee tulevia sopimussuhteita, voidaan luvun säännöstä soveltaa kuitenkin yksittäisessä tapauksessa vain, jos on syytä olettaa, että elinkeinonharjoittaja käyttää vastaavia ehtoja jatkossa muissakin sopimuksissa.⁴⁴

Ehtoa, joka on kohtuuton tai jonka soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, voidaan sovitella OikTL 36 §:n yleislausekkeen nojalla. Pykälää sovelletaan nimenomaan sopimusehtojen jälkikäteiseen sovitteluun, mutta se edellyttää samankaltaista kohtuuharkintaa, jota suoritetaan myös edellä mainittujen muiden lakien perusteella. Sääntö on sovittelun edellytysten suhteen joustava, mutta sen yhteydessä voidaan mainita perusteita, joiden mukaan kohtuuharkintaa on suoritettava sekä esimerkkejä kohtuuttomista sopimusehdoista. Pykälä soveltuu hyvin myös kuluttajasopimusten arviointiin, koska sen tarkoituksena ei ole korjata huolimattomasti tehtyjä sopimuksia vaan tasapainottaa epätasavertaisia sopimussuhteita, joissa toinen sopijapuoli on ollut vahvempi sopimusta solmittaessa. Kohtuuttomuusarviointia voidaan tehdä yksitääntapausten lisäksi myös yleisesti ja siinä otetaan huomioon koko sopimuskokonaisuus kaikkine ehtoineen, osapuolten asema sopimusta solmittaessa, sen jälkeen muuttuneet olosuhteet sekä muut mahdolliset seikat. Kunkin ehdon painoarvo

⁴² KS 5/2003: 4

⁴³ Ämmälä 2006: 79

⁴⁴ Wilhelmsson 1995: 157–158

sopimuskokonaisuuden kannalta tulee myös ottaa huomioon kohtuuttomuutta arvioidessa.⁴⁵

Esimerkkeinä kohtuuttomista ehdoista on lain esitöissä mainittu ensiksi sellaiset sopimusehdot, joiden perusteella toinen sopijapuoli voi yksipuolisesti määrätä koko sopimuksen kannalta olennaisista seikoista. Tällaisia voivat olla liittymäsopimuksen kannalta esimerkiksi ehdot joiden mukaan teleyritys voi vapaasti määrittellä perusteet hinnankorotukselle tai ratkaista milloin palvelussa esiintyy virhe. Myös reklamaatioaikaa tai -oikeutta rajoittava ehto sekä pitkäaikaisten sopimussuhteiden kestoa koskeva ehto voi olla kohtuuton.⁴⁶

Kuluttajasopimusten ollessa kyseessä kohtuuttomuutta tulee arvioida kuluttajansuojalain kohtuuttomia sopimusehtoja koskevien säännösten kannalta. KSL:n 3 luvun 1 §:n perusteella tehtävä kohtuullisuusharkinta on hyvin samankaltainen kuin sopimisoikeuden yleislausekkeen nojalla tehtävä arviointi, sillä KSL:n 4 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella kohtuuttomuuden arviointiperusteet ovat periaatteellisesti samat kuin OikTL:n mukaan. Molempien säädösten mukaan kyseessä on siis kokonaisvaltainen harkinta, jossa otetaan huomioon osapuolten asema, sopimuksen koko sisältö sekä sitä solmittaessa vallinneet olosuhteet. Erilaisista soveltamistilanteista johtuvat eroavaisuudet sääntelyn ja sovittelun välillä vaikuttavat kuitenkin niihin tekijöihin, joita voidaan ottaa huomioon kohtuullisuusharkinnassa. Toisin sanoen, vaikka OikTL:n ja KSL:n kohtuullisuus määritelmät ovat asiallisesti samankaltaisia, niin se mitä KSL:n 3 luvussa on säädetty kohtuullisuusharkinnan soveltamisesta, vaikuttaa myös sen sisällölliseen arviointiin. Kohtuullisuusharkinta tapahtuu siis eri arviointikriteerein riippuen siitä, onko kyseessä jälkikäteen tapahtuva tapauskohtainen sovittelu vai monia sopimussuhteita koskeva etukäteinen sääntely.

Yksittäistapausten olosuhteisiin liittyviin seikkoihin, joilla saattaa olla suuri merkitystä sopimusta jälkikäteen soviteltaessa, ei ole mahdollista kiinnittää huomiota sopimuksia säänneltäessä. Koska sääntelyssä ei voida ottaa huomioon jokaisen ehdon tapauskohtaista soveltamista, niin sen tulee perustua ainakin pääosin tyyppikohtuuttomuuteen, eli sopimuksen ehdon tulee jo sellaisenaan olosuhteista riippumatta olla toiselle osapuolelle kohtuuton. Sellaista sopimukseen sisällytettyä ehtoa, jonka kaltainen säännös on toisaalla osa tahdonvaltaista tai pakottavaa lainsäädäntöä, ei voida toisessa tilanteessa pitää kohtuuttomana, jollei olosuhteista

⁴⁵ Saarnilehto 2005: 166–167

⁴⁶ Saarnilehto 2005: 168–173

erityisesti muuta johdu⁴⁷. Tämä ei siis kuitenkaan merkitse, että arvioitavana olevaa ehtoa tulisi tutkia irrallisena ympäristöstään, sillä sopimusehtojen sääntelyssäkin on huomioitava sopimuksen kokonaisvaikutukset.⁴⁸

Kuluttajasopimuksen ehdon kohtuuttomuuden kannalta on merkitystä myös kulutushyödykkeen tai siitä maksettavan vastineen taloudellisella arvolla. Hyvin vähäpätöisiä summia ei voida sovitella, vaikka ne olisivatkin hinnaltaan tavallista hintatasoa korkeampia.⁴⁹

Liittymäsopimuksen ehdon voidaan katsoa olevan hyvän tavan vastainen KSL 2 luvun 2 §:n 3 momentin perusteella, mikäli se aiheuttaa osapuolille määrättyjen oikeuksien ja velvollisuuksien merkittävää epätasapainoa kuluttajan vahingoksi. Käsite on tulkinnanvarainen ja sen sisältö vaihtelee katsontakannasta riippuen. Kyseisen momentin perusteella teleyrityksen ja kuluttajan välisessä suhteessa hyvän tavan vastaisuutta on arvioitava kuluttajan kannalta siten, että sellainenkin menettely mikä voisi olla hyväksyttävää elinkeinonharjoittajien välisessä suhteessa saattaa kuluttajasopimuksen yhteydessä johtaa sovitteluun. Sopimusehtoa, joka antaa harhaanjohtavan kuvan kuluttajalle hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, voidaan pitää hyvän tavan vastaisena. Sama koskee myös sellaista menettelyä, jossa sopimusasiakirjat on laadittu siten, että kuluttajan kannalta erityisen raskaat sopimusehdot ovat sijoittelultaan, tai sanamuodoltaan, vaikeasti havaittavissa.⁵⁰

4.1.5. Tiedonantovelvollisuus

Telepalveluyrityksellä on annettava kuluttajalle oikeat tiedot seikoista, joilla on keskeinen merkitys sopimuskentekopäättökseen tai sopimukseen liittyvien velvollisuuksien täyttämisen kannalta. Säännöksiä elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuudesta löytyy kuluttajansuojalain lisäksi myös eräistä muistakin kuluttajan suojaksi säädettyistä laeista⁵¹. Oikeat tiedot on annettava sopimusta tehtäessä sekä joissakin tapauksissa myös tämän jälkeen sopimussuhteen aikana. Elinkeinonharjoittajalla on myös selonottovelvollisuus tiedonantovelvollisuuteen kuuluvista asioista. Jos kuluttajalla on oikeus saada tietoonsa sopimukseen liittyvä seikka, ei telepalveluyritys voi vedota siihen, ettei sekään tunne kyseistä asiaa.

⁴⁷ KKO 2001/33

⁴⁸ Wilhelmsson 1995: 109, 161–166; Ämmälä 2006: 52

⁴⁹ Ämmälä 2006: 52

⁵⁰ Ämmälä 2006: 54

⁵¹ kts. esim. laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 75/2004 5 §

Elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia rajoittavat todelliset mahdollisuudet tiedon hankkimiseen sekä oikeus salassa pidettävien tietojen turvaamiseen. Myös kuluttajalla on velvollisuus ottaa määrättyistä seikoista selko.⁵²

Vakioehtojen sitovuuden kannalta erittäin merkittäväksi on katsottu ankarien ja yllättävien ehtojen korostamisvaatimus. Sen mukaan vakioehtoihin sisältyvää ehtoa, joka on asiakkaan kannalta ankara ja yllättävä, ei lueta sopimuksen osaksi, mikäli sitä ei erikseen tuoda julki tai muuten korosteta ennen sopimuksen solmimista. Korostamisvaatimusta on pidetty osin epäselvänä, koska tunnusmerkistön puuttuminen on jättänyt epäselväksi, minkälaista ehtoa voidaan pitää ankarana ja yllättävänä. Kysymys on samankaltainen kuin kohtuullisuusharkinnan yhteydessä, sillä molemmissa on kyse sopimusehtojen hyväksyttävyyden kontrolloimisesta.⁵³

Sovittelu edellytyksiä ja vakioehtojen ankaruuden arviointia voidaan suorittaa samoista lähtökohdista, mutta ehdon kohtuuttomuuden ja ankaruuden tarkkoja edellytyksiä ei voida kuitenkaan pitää samoina, koska muuten ankaruuden arvioimiselle ei jäisi itsenäistä sisältöä. Tässä tapauksessa ankara ehto olisi joka tapauksessa myös kohtuuton. Näin ollen molempien ehtojen sitovuutta rajoittavien tekijöiden arvioinnissa voidaan käyttää samoja mittapuita, mutta ehto voi saavuttaa ankaruuden vähäisemmin perustein. Mittapuuna ei yleisesti voida pitää subjektiivisia käsityksiä, koska tällaiset kokemukset vaihtelevat eri henkilöistä ja tilanteista riippuen, eikä niitä pystytä läheskään aina selvittämään jälkikätesesti. Sen sijaan arvioitaessa ehtoa suhteessa dispositiiviseen oikeuteen voidaan löytää paremmin vertailukohtia, jotka ilmentävät lainsäätäjän tarkoitusperiä kyseisessä asiassa. Tällä tavoin tyypillisesti ankarana voidaan pitää esimerkiksi ehtoa, joka rajoittaa olennaisesti kuluttajan oikeuksia ja lisää hänen velvollisuuksiaan suhteessa siihen, miten tilanteessa olisi toimittu ilman ehdon olemassa oloa tahdonvaltaisen lainsäädännön perusteella.⁵⁴

Tahdonvaltaiseenkaan oikeuteen suhteutettu vertailu ei ole täydentävä, sillä se jättää tulkinnanvaraa, kun tulee päättää, minkälainen poikkeama dispositiivisesta oikeudesta voidaan sopimusehdossa tulkita ankaraksi. Joka tapauksessa osoittamalla normit, jotka tulisivat tahdonvaltaisen oikeuden mukaan sovellettavaksi vastaavassa tilanteessa, voidaan välttyä epävarmuudelta, joka liittyy itse abstraktien kriteerien määrittelyyn. Arvioidessa millä tavoin, ehto poikkeaa dispositiivisesta oikeudesta huomioon voidaan

⁵² Ämmälä 2006: 80–81

⁵³ Hemmo 2006: 101–104

⁵⁴ Hemmo 2006: 101–104

ottaa koko sopimuksen reaalisisältö ja arvioida myös ehtojen suhteellista taloudellista merkitystä osapuolille.⁵⁵

Niiltä osin, kun dispositiivinen oikeus ei tarjoa vertailukohtaa, voidaan kiinnittää huomiota yleisiin sopimusoikeudellisiin periaatteisiin sekä vallitseviin sopimuskäytäntöihin. Koska kuluttajan ei ainakaan yleensä voida olettaa tuntevan tällaisia sopimusperiaatteita, tulee kuluttajasopimusten yhteydessä arvioida vakioehtojen yllättävyyttä. Myös yksittäisen kuluttajan asettamien odotusten ja hänen asiantuntemuksensa taso vaikuttavat korostamisvelvollisuuden laajuuteen.

KKO:n ratkaisussa 1997/164, jossa käsiteltiin vedonlyöntiä koskevan kuluttajasopimuksen ehtoa, on todettu, että ehtoa voitiin pitää luontevana, koska vastakkaista tulkintaa ei olisi voitu edes kaikissa tapauksissa soveltaa. Kuluttajan tuli ymmärtää tämä pelatessaan kyseistä vedonlyöntiä, vaikka elinkeinonharjoittaja ei ollutkaan korostanut ehtoa. Tuomiolauselman eriävissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että vakioehto koski koko kuluttajasopimuksen kannalta keskeistä asiaa ja elinkeinonharjoittaja oli laiminlyönyt korostamisvelvollisuutensa ehdon suhteen.

Luottosopimuksen ehtoa koskevassa ratkaisussa 1997/4 KKO on maininnut seikkoja joiden tulee täytyä, jotta ehdon voidaan katsoa olevan sekä, ankara että yllättävä ja näin ollen osapuolia sitomaton. Sisällöllisen poikkeavuuden lisäksi tulee ehdon olla sijoittelultaan ja esitysvaaltaan sellainen, että sen voidaan katsoa jäävän muiden sopimusehtojen varjoon sopimusta solmittaessa.

Mikäli sopimusehdon voidaan katsoa olevan ankara eli muuhun sopimussisältöön tai sopimussuhteessa yleisesti noudatettavien oikeuksien ja velvollisuuksien jakoon nähden poikkeuksellinen ja materiaaliselta sisällöltään yksipuolinen on näyttötaakka tiedonanto velvollisuuden täyttämistä elinkeinonharjoittajalla.

Kuluttajavalituslautakunta on joukkoliikenteen käyttöä koskevassa ratkaisussaan⁵⁶ korostanut ehdot laatineen osapuolen velvollisuutta korostaa yllättäviä ja ankaria ehtoja. Kuluttaja oli ostanut 44 matkan sarjakortin linja-auto matkoja varten huhtikuussa 1999, mutta kortti oli vanhentunut jo kesällä 2000, kun hän oli ehtinyt käyttää siitä vasta 14 matkaa. Maksukuitista kävi ilmi käyttämättömien matkojen määrä ja voimassaoloaika. Tällä tavoin ei elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvoitetta vielä riittävästi voitu kuitenkaan täyttää, sillä kuluttaja sai kuitenkin vasta kaupan tehtyään, eikä sen voida olettaa säilyvän koko voimassaoloaika⁵⁷. Voimassaoloaika koskevasta rajoituksesta ei kerrottu myöskään lippuesitteessä eikä käyttöohjeissa. Elinkeinonharjoittajan mukaan asiakkaalle oli painotettu myyntitilanteessa, että sarjakortti on voimassa ensimmäisestä käyttötilanteesta vain vuoden. Koska lautakunta katsoi, että elinkeinonharjoittaja ei kuitenkaan pystynyt näyttämään tätä toteen, ehto ei tullut sopimuksen osaksi. Puutteellisten tietojen vuoksi asiakkaalle oli korvattava jäljellä oleva suoritus eli 30 linja-automatkaa.

⁵⁵ Hemmo 2006: 101–104

⁵⁶ 00/35/1431

⁵⁷ KS 4/01

4.1.6. Sopimusehtojen valvonta

Kuluttajan asemaa suojataan KSL:n 3 luvussa määritellyn sääntelyjärjestelmän puitteissa myös kontrolloimalla etukäteen sopimussuhteissa käytettävien ehtojen sisältöä. Luvun 3 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi kieltää kohtuuttomaksi katsotun ehdon käyttämisen. Myös kuluttaja-asiamiehellä ja Kuluttajavirastolla on keskeinen asema erityisesti kuluttajasopimusten etukäteisessä valvonnassa. KSL:ssa on nimenomaisesti määrätty, että sopimusehtojen käyttöä kuluttajansuojan kannalta valvoo kuluttaja-asiamies, joka suorittaa Suomessa myös ennakolta elinkeinoharjoittajien käyttämien sopimusehtojen tarkastamista ilman varsinaisia lain määräyksiäkin. Havaitessaan omatoimisesti tai ulkopuolisen palautteen johdosta elinkeinoharjoittajan käyttävän kohtuuttomia sopimusehtoja tulee KA:n olla ensisijaisesti yhteydessä elinkeinoharjoittajaan, jotta tämä vapaaehtoisesti muuttaisi kyseisiä ehtoja. Mikäli tämä menettely ei tehoa, voidaan elinkeinoharjoittajaa vastaan tarvittaessa antaa markkinaoikeudellinen kieltä, joka estää jatkossa tällaista tai siihen rinnastettavaa ehtoa tulemasta osaksi kuluttajasopimusta. Viestintämarkkinalain esitöistä käy ilmi, että tällaisella rinnasteisella sopimusehdolla tarkoitetaan tilanteita, joissa teleyritys pyrkii kiertämään kiellon tekemällä kohtuuttomaksi katsottuun sopimusehtoon vain vähäisiä tai epäolennaisia muutoksia^{58 59}.

Markkinaoikeudellinen kieltä kohdistetaan elinkeinoharjoittajan tulevaan toimintaan ja sen tehostamiseksi määrätään uhkasakko, ellei tätä toimenpidettä voida erityisistä syistä pitää tarpeettomana. Jos elinkeinoharjoittaja tästä huolimatta jatkaa kiellon kohteena olevan sopimusehdon käyttämistä, voidaan tämä tuomita maksamaan markkinaoikeuden kieltopäätöksen yhteydessä asettama uhkasakko. Muutoksenhaku menettelystä on säädetty laissa eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä, jonka 21 § mukaan markkinaoikeuden päätökseen tyytymättömän tulee hakea valituslupaa korkeimmasta oikeudesta. Markkinaoikeuden ohella myös kuluttaja-asiamies voi 3 §:n 2 momentin mukaan määrätä väliaikaisen tai pysyvän kiellon elinkeinoharjoittajalle. Elinkeinoharjoittaja voi kuitenkin saada KA:n asettaman kiellon mitätöityä ilmoittamalla säädettyssä määräajassa kirjallisesti tai Kuluttajavirastossa suullisesti vastustavansa kieltä. Kiireellisessä tapauksessa tai tilanteen laajuuden vaatiessa voi KA asettaa väliaikaisen kiellon, jonka markkinaoikeuden tulee vahvistaa. Kiellon

⁵⁸ HE 231/2005

⁵⁹ Ämmälä 2006: 47; Wilhelmsson 1995: 158–160

tehosteeksi markkinaoikeus voi myös kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta määrätä uhkasakon^{60 61}.

Kohtuuttomuusdirektiivin perusteella säädetty KSL:n 3 luvun 1 §:n 2 momentti lisäsi kuluttaja-asiamiehelle mahdollisuuden käyttää markkinaoikeudellisia kieltotoimia myös laajemmalla tasolla. Momentin perusteella KA ei ole rajoitettu puuttumaan vain yksittäisten elinkeinonharjoittajien laatimiin kohtuuttomiin ehtoihin vaan voi neuvotella myös toimialajärjestöjen kanssa toimialaehtojen kehittämiseksi. Näin ollen toimialayhdistysten tai löyhempienkin yhteenliittymien, kuten FiComin tulee huolehtia siitä, ettei sen menettely johda kuluttajien kannalta kohtuuttomien ehtojen käyttämiseen, koska myös niitä voidaan kieltää jatkamasta KSL:n vastaista menettelyä^{62 63}.

Kuluttajansuojaa koskevien lakien noudattamista valvovat useat eri viranomaiset. Asettaessaan erityisvelvoitteita HMV-yrityksille Viestintävirasto onkin joutunut soveltamaan useimmiten juuri VML 4 luvun sopimusehtoja koskevia velvoitteita (33 § ja 37 §)⁶⁴. Viestintämarkkinalaki on oikeuttanut 1.3.2007 lukien myös Viestintäviraston valvomaan viestintämarkkinoilla käytettävien sopimusehtojen yleistä kohtuullisuutta. Muutetussa 126 §:ssä kuitenkin rajoitetaan tätä oikeutta siten, että viraston toimintavaltaan eivät kuulu yksittäiset sopimussuhteet. Esitöiden mukaan Viestintävirasto ei siis voi puuttua esimerkiksi viivästystä tai virhettä koskeviin yksittäistapauksiin. Viestintävirasto voi asettaa markkinaoikeudellisen kiellon sekä tämän tueksi uhkasakon samalla tavoin kuin kuluttaja-asiamieskin, jos sopimusehdon käyttämiseen tulee puuttua käyttäjien suojaamiseksi. Mahdollisen uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Teleyritys voi saattaa kieltopäätöksen markkinaoikeuden tutkittavaksi, mikäli näin ei toimita 30 päivän määräaikana viraston asettama kiello jää pysyväksi. Kyseisiin kieltopäätöksiin ei voi myöskään hakea muutosta valittamalla. Lakimuutoksen jälkeen sekä KA:lla että Viestintävirastolla on oikeus puuttua kohtuuttomiin liittymäsopimusten ehtoihin. Käytäntö ei ole poikkeuksellinen, sillä kuluttajaviranomaisella on vastaavalla tavalla yleistä toimivaltaa myös useilla muilla aloilla, joita valvoo sen kanssa yhteistoiminnassa määrätty erityisviranomaisena. Viestintävirasto on jo aiemminkin velvoitettu toimimaan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten kanssa yhteistyössä VML:n 120 § nojalla.⁶⁵

⁶⁰ Laki kuluttajavirastosta 1056/1998 6 §

⁶¹ Wilhelmsson 1995: 160–161

⁶² kts. HE 218/1994

⁶³ Wilhelmsson 1995: 160–161

⁶⁴ HE 48/2007

⁶⁵ HE 231/2005; Ämmälä 2006: 47; Wilhelmsson 1995: 160–161

Viranomaisten valvonnan lisäksi kuluttajaa suojaa myös välillisesti niin sanottu ”naapurivalvonta” eli elinkeinonharjoittajien toisiinsa kohdistuva valvonta. Kilpailutilanteessa keskenään olevat toimijat pitävät usein huolen siitä, että väärinkäytökset ja lain vastaiset toimet saatetaan viranomaisten tietoon. Esimerkiksi viestintämarkkinoilla kiivaan kilpailun johdosta teleyritykset ovat haastaneet toisiaan lukuisia kertoja markkinaoikeuteen muun muassa hyvän liiketavanvastaisen menettelyn vuoksi^{66, 67}.

4.2. Hinnoittelu

Internet-yhteyspalvelun kohtuuhintaisuus vähittäismarkkinoilla on yksi sen saatavuuden osatekijä. Kohtuuttoman korkeat käyttäjähinnathan voivat johtaa siihen ettei kuluttajilla ole varaa käyttää näitä palveluita, eivätkä ne tällöin ole kaikkien saatavilla. Hintoja voidaan käsitellä myös erillisenä kysymyksenä, sillä etenkin tukkumarkkinoilla hinnoittelun kohdistuva sääntely on keskeisessä osassa pyrittäessä VML:lle asetettuihin tavoitteisiin. Laajakaistamarkkinoiden osalta viranomaisilla on kaksi tavoitetta, sillä niiden tulee sekä pyrkiä edistämään kilpailua että parantamaan laajakaistayhteyksien saatavuutta. Laajakaistaisten internet-yhteyksien alueellinen kattavuus taas edellyttää verkkoyrityksiltä laajamittaisia investointeja. Kannustimien tarjoaminen näihin investointeihin sekä kilpailun lisääminen ovat osittain ristiriidassa keskenään. Viranomaisten on kuitenkin pyrittävä saavuttamaan pääosin yhden keinon eli hintojen sääntelyjen kautta.⁶⁸

Korkeat kiinteät kustannukset ja skaalaedut tukevat luontaista monopolia. Näin verkkoyritykset voivat halutessaan ylihinnottelulla estää kilpailun kokonaan. Markkinoiden toimintaa voidaan kuitenkin tasapainottaa sääntelyn avulla. VML:n hintasääntely perustuu 37 §:ään, jonka 1 momentin 1 kohdassa mainittu velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua on 1.2.2007 lukien asetettu kaikille HMY-yrityksille⁶⁹. Tämän lisäksi Viestintävirasto voi kyseisen kohdan perusteella edellyttää erillisellä 18 tai 19 § mukaisella päätöksellä myös hinnoittelun syrjimättömyyttä. Vaihtoehtoisesti teleyritykselle voidaan kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevan velvoitteen asemasta asettaa pykälän kolmannen kohdan

⁶⁶ KS 3/2005 b: 22

⁶⁷ Ämmälä 2006: 47; Wilhelmsson 1995: 160–161

⁶⁸ Kotakorpi 2005:310

⁶⁹ HE 48/2007

perusteella selkeä euromääräinen hintakatto. Tätä Viestintäviraston oikeutta on kuitenkin rajoitettu monelta osin, koska hintakaton asettamiseen suhtaudutaan varauksellisesti. Useiden verkkoyritysten lisäksi myös Kilpailuvirasto on suhtautunut hintakaton asettamiseen kriittisesti.⁷⁰

Hintakatto voidaan asettaa vain kiinteässä verkossa toimivalle teleyritykselle. Lain esitöissä enimmäishinnan on katsottu sopivan parhaiten kiinteisiin puhelinverkkoihin. Näillä markkinoilla on vakiintuneita hinnoittelukäytäntöjä sekä suuri lukumäärä yrityksiä, mikä mahdollistaa luotettavan hinta- ja kustannusvertailun. Laajakaistamarkkinoiden sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena, vaikka niille siis voidaankin kiinteiden verkkojen osalta asettaa hintakatto. Enimmäishinnan asettaminen pelkästään verkkoyrityksen laajakaistatoiminnoille saattaa kuitenkin johtaa haitallisiin sivuvaikutuksiin. Telemarkkinoiden hintakori-tutkimusten perusteella on voitu havaita, että tilanteissa, joissa kilpailu laajakaistamarkkinoilla on aktiivista, telepalveluiden yleinen hintataso on korkea. Teleyritykset siis nostavat muiden palveluiden katteita, mikäli ne joutuvat tarjoamaan laajakaistapalveluita pienemmällä katteella. On syytä epäillä, että yritykset saattaisivat reagoida samansuuntaisesti myös hintakaton rajoittaessa hinnan asettamista, jolloin esimerkiksi ISDN-yhteydet ja äänipuhelinpalvelut muodostuisivat suhteettoman korkeahintaisiksi. Tästä näkökulmasta katsoen enimmäishinta tulisi kohdistaa teleyrityksen kaikkiin palveluihin. Tämä on ongelmallista nykyisen sääntelyn kannalta, koska erityisvelvoitteet rajataan Viestintäviraston päätöksissä rajatuille markkinoille.⁷¹

Enimmäishinta koskee vain VML 24 ja 25 §:n perusteella teleyritykselle asetettujen erityisvelvoitteiden kautta säänneltävien käyttöoikeuksien vastiketta. Etukäteen asetettavan hintakaton tavoin Viestintävirasto voi 86 §:n nojalla asettaa myös korvauksen enimmäismäärän, kun se arvioi kustannussuuntautuneen hinnoitteluelvoitteen noudattamista yksittäisessä tapauksessa.⁷²

Asettaessaan enimmäishintaa Viestintäviraston on pyrittävä pohjaamaan kyseinen summa palvelun tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Oikean enimmäishinnan määrittäminen on kuitenkin hankalaa. Liian matala hinta poistaa verkkoyritykseltä investointihalukkuuden ja saattaa olla jopa omaisuudensuojan vastainen. Heikon kustannustehokkuuden omaava teleyritys saattaisi joutua tilanteeseen, jossa se joutuisi

⁷⁰ Kotakorpi 2005:308–311; HE 74/2004

⁷¹ Ollila 2004:8–10; HE 74/2004

⁷² HE 74/2004

asetetun hintakaton vuoksi harjoittamaan jopa pitkäaikaista tappiollista toimintaa. Liian korkealle tasolle asetettu hinta puolestaan saattaa toimia täysin tarkoituksensa vastaisesti. Verkkoyritys saattaa pysyä asetetussa enimmäishinnassa, vaikka se muuten olisi päätyntä alempaan hintaan parantamalla kustannustehokkuuttaan. Voidaan katsoa, että parhaan hinnan löytääkseen Viestintävirastolla tulisi olla tarkkaa tietoa tuotantokustannusten lisäksi muun muassa hintajoustosta. Enimmäishintaa asettaessa on huomioitava aluekohtaiset eroavaisuudet teleyhtiöiden tuotantokustannuksissa. Asetettavan enimmäishinnan arvioiminen muiden teleyritysten keskimääräiskustannusten perusteella saattaa osoittautua ongelmalliseksi, koska avoin ja läpinäkyvä hallinnollinen päätöksentekoprosessi saattaisi olla ristiriidassa näiden yritysten oikeusturvan⁷³ kanssa. Keskimääräiskustannusten laskeminen saattaa edellyttää yritysten liikesalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen julkaisemista.⁷⁴

Hintakaton asettamista on pidettävä poikkeuksellisenä toimenpiteenä. Enimmäishinta tulisi asettaa vain tilanteessa, jossa teleyrityksen hinnat ylittävät selvästi yleisen hintatason eikä yrityksen todellisia kustannuksia voida todentaa. Muiden erityisvelvoitteiden tavoin Viestintävirastolla on velvollisuus poistaa myös hintakatto, mikäli markkinatilanne muuttuu siten, että enimmäishinnoittelun asettaminen ei ole enää välttämätöntä. Sääntelyn olemassaolon katsotaan jo sinällään ohjaavan teleyritysten hinnoittelua. Viestintävirasto on kuitenkin antanut useita päätöksiä, joissa se on asettanut hintakaton teleyritykselle⁷⁵. Mikäli Viestintävirasto jatkaa omaksumallaan linjalla viranomaiskäytännössään, ei enimmäishintojen asettamisenkaan johdosta oleteta syntyvän markkinavääristymiä. Tällöin tukkumarkkinoiden hintasääntelyn katsotaan johtavan loppukäyttäjän kannalta edullisempiin hintoihin ja lisääntyvään palvelun saatavuuteen.⁷⁶

Vaihtoehtoja nykyiselle tukkuhintojen sääntelylle ovat VML:n alakohtaisesta erityissääntelystä luopuminen tai sääntelyn tukeminen teknologiapoliittisin toimenpitein. Jälkimmäinen merkitsisi, että teleyritysten investointeja tuettaisiin suoraan valtionvaroista, esimerkiksi, julkisen tutkimus- tai kehitysrahoituksen turvin. Tämä mahdollistaisi sen, että sääntelyn kautta voitaisiin keskittyä turvaamaan kilpailun toimivuutta. Nykyisiin paikallisten puhelinyhtiöiden monopolisoimia markkinoita voitaisiin avata tukemalla verkkokilpailua eli rinnakkaisten verkkojen rakentamista. Tämä vaatisi korkeiden kiinteiden kustannusten vuoksi suuria investointeja, mutta on

⁷³ PL 21 §

⁷⁴ Ollila 2004: 13–14; Kotakorpi 2005: 308–311

⁷⁵ kts. esim. Viestintävirasto 2006b, Viestintävirasto 2006c ja Viestintävirasto 2007c

⁷⁶ HE 74/2004

osoittautunut muun muassa Englannissa toimivaksi ratkaisuksi. Suomessa verkkokilpailu tulisi kiinteiden verkkojen osalta kyseeseen lähinnä tiheimmin asutuilla alueilla.⁷⁷

Toinen mahdollinen vaihtoehto investointien tukemiseksi, ja niitä tukien myös epävarmuuden vähentämiseksi, olisi luopua kokonaan VML:n erityissäätelystä. Tällöin viestintämarkkinoiden sääntely jäisi horisontaalisen kilpailulainsäädännön varaan. Kilpailuvirasto seuraa jo nyt Viestintäviraston ohella telemarkkinoiden toimintaa ja onkin antanut useita ratkaisuja, jotka ovat koskeneet hinnoittelua ja kilpailijoiden markkinoille pääsyä. Kilpailuvirasto on myös korostanut, että laajakaistamarkkinoiden valvonta on yksi sen keskeisimmistä painopistealueista. Kilpailuoikeudellinen määräävä markkina-aseman olemassaolo ei sinällään vaikuta millään tavoin, mutta sen väärinkäyttöön voidaan puuttua muun muassa kilpailunrikkomismaksujen avulla. Näin ollen Kilpailuvirasto voi Viestintäviraston tavoin puuttua yksityiskohtaisesti teleyritysten kustannussuuntautuneisuuteen. Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kannalta Kilpailuvirasto arvioi hintojen osalta monopolihinnoitteluun viittaavaa kohtuutonta ylihintoittelua. Virasto onkin varoittanut alan ylisääntelyn vaikutuksista teleyritysten tuotekehitys- ja investointihalukkuuteen.⁷⁸

Määräävän markkina-aseman omaavat verkkoyritykset voivat rajoittaa kilpailijoiden pääsyä vähittäismarkkinoille niin sanotun hintaruuvimenetelmän avulla. Tarjotakseen internet-yhteyttä loppukäyttäjille telepalveluyrityksen tulee vuokrata näitä palveluita ensin tukkumarkkinoilla toimivilta verkkoyrityksiltä. Tarjoamalla palvelua edullisemmin suoraan loppukäyttäjille kuin tukkumarkkinoille verkkoyritys voi eliminoida kilpailun sen verkossa. Hintaruuvista voidaan puhua jo siinäkin tilanteessa kun määräävän markkina-aseman omaavan teleyrityksen asettamien tukku- ja vähittäishintojen marginaali käy niin pieneksi, etteivät palveluyritykset voi enää toimia markkinoilla kannattavasti. Tällaisessa tilanteessa Viestintävirasto voi siis edellyttää HMV-yritykseksi katsottua verkko-operaattoria noudattamaan kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja asettaa tämän tueksi enimmäishinnan tukkumarkkinoille. Myös Kilpailuvirasto on puuttunut tällaiseen hinnoitteluun määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä ja muun muassa esittänyt markkinaoikeudellista miljoonan euron seuraamusmaksua hintaruuvien käytöstä⁷⁹. Kilpailuviraston toiminta perustuu tältä osin kilpailunrajoituslain⁸⁰ 6 § 1 momentin 1 kohtaan, jossa kielletään kohtuuttomien

⁷⁷ Kotakorpi 2005:312,314,318–319

⁷⁸ Ollila 2004: 11–14; Kotakorpi 2005: 319–320

⁷⁹ kts. kilpailuvirasto 2004

⁸⁰ 480/1992

myyntihintojen asettaminen. Pohjoismaisen laajakaistayhteyksien hintatutkimuksen mukaan Suomen laajakaistamarkkinoilla hintaruuvien käyttö oli yleistä erityisesti asennuskustannusten osalta. Vuonna 2005 kerättyjen vertailulukujen mukaan HMV-yritykset perivät lähes poikkeuksetta korkeampia hintoja tukku- kuin vähittäismarkkinoilta.⁸¹

HMV-sääntelyn lisäksi vähittäishintoihin voidaan puuttua suoraan yleispalvelusäädännön kautta. VML 60 §:n nojalla Viestintäviraston tulee jatkuvasti seurata yleispalveluyritysten hinnoittelua ja verrata sitä yleiseen hintatasoon. Periaatteessa jatkuvan seurannan tavoitteena on varmistaa, että yleispalvelut tuotetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti, jolloin ne ovat saatavissa käyttäjän kannalta edulliseen hintaan. Tällainen kohtuuhintaisuus on siis yksi yleispalveluvelvoitteen osatekijä, jota teleyritys on yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyssä velvoitettu noudattamaan.⁸²

Mikäli käyttäjällä on yli 50 euron arvosta riidattomia erääntyneitä maksuja, teleyrityksellä on oikeus sulkea liittymä VML 73 §:n nojalla. Säännös koskee puhelinverkon liittymää, mutta sitä koskeva KSL:n mukainen periaate on kuitenkin yleinen. Kuluttajalle on annettava maksukehotuksen jälkeen kaksi viikkoa aikaa suorittaa maksu. Mikäli kuluttaja osoittaa, että maksun laiminlyönti on johtunut työttömyyteen tai sairauteen verrattavasta hänestä riippumattomasta seikasta maksu aikaa on kahden viikon sijasta kuukausi. Liittymiä ei voida kuitenkaan ristiinsulkea eli internet-liittymän käyttöä ei voida rajoittaa maksamattomien puhelinlaskujen perusteella. Liittymä voidaan sulkea myös käyttäjän joutuessa konkurssiin tai syytteeseen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä. Teleyrityksellä on myös oikeus rajoittaa liittymän käyttöä tai sulkea se, jos toistuvista kehotuksista huolimatta jatkaa sopimusehtojen rikkomista.⁸³

4.3. Palvelun toimittaminen

VML:n 67a §:n mukaan toimitus on viivästynyt, jos käyttäjästä riippumattoman seikan vuoksi palvelua ei toimiteta sovittuna ajankohtana. Viivästyskäsite on siis objektiivinen palveluntarjoajan osalta eli viivästymisen syyllä ei ole merkitystä. Palvelun tarjoavaa

⁸¹ Ollila 2004: 12; Post & Telestyrelsen 2007

⁸² HE 150/2006

⁸³ HE 231/2005

teleyritystä koskee viivästyksen johdosta käyttäjälle aiheutuneiden välittömien vahinkojen osalta niin sanottu kontrollivastuu. Tämä merkitsee ankaraa vastuuta, joka ei edellytä teleyrityksen huolimatonta toimintaa. Palveluntarjoaja voi kuitenkin vapautua vastuusta ulkopuolisen suoritusesteen johdosta. Esteen tulee olla sellainen, jota teleyritys ei ole voinut kohtuudella ottaa huomioon ennen sopimuksen tekemistä eikä selvittää sitä tämän jälkeen. Teleyrityksen sopimusperusteinen vastuu kattaa kaikki ne tahot, joita se on käyttänyt apunaan sopimuksen täyttämiseksi. Internet-operaattori vastaa siis myös sen käyttämien tavarantoimittajien, alihankkijoiden ja kuljetusyritysten suoritushäiriöistä samalla tavoin kuin omistaan.

Kontrollivastuusta teleyrityksen vapauttavia seikkoja voivat olla esimerkiksi sääesteet, luonnonkatastrofit, valtakunnalliset lakot tai eräät viranomaisten toiminnasta aiheutuvat esteet. Edellä mainittuihin syihin ei voida kuitenkaan vedota, jos niihin olisi ollut mahdollista varautua, mutta näin olla toimittu. Sama periaate koskee toimituksen viivästymisen osalta myös VML 72 §:ää, jossa säädetään tarpeellisista huoltokatkoksista. Teleyritys ei voi perustella toimitusten viivästymistä viestintäverkon rakennus- ja kunnossapitotöillä tai tietoturvaan liittyvillä toimenpiteillä. Kyseisten toimien tavanomaisuudesta johtuen teleyrityksen on kyettävä arvioimaan toimenpiteiden vaikutus toimitusaikaan ilmoittaessa käyttäjille siitä. Epärealistisen toimitusajan lupaaminen käyttäjälle katsotaan teleyrityksen huolimattomuudeksi. Tältä osin lainsäädännön keskeisin tavoite on vaikuttaa teleyritysten markkinointiin, jotta se ei sisältäisi tällaisia katteettomia lupauksia. Sen sijaan jos toimitusajasta ei ole sovittu lainkaan, palvelu tulee toimittaa kohtuullisessa ajassa sopimuksen solmimisesta.⁸⁴

Viestintävirasto sai vuonna 2004 runsaasti selvityspyyntöjä laajakaistaliittymien toimitusaajoista. Päätöksessään Vaasan läänin puhelin Oy:n toimitusaikojen syrjimättömyydestä Viestintävirasto⁸⁵ toteaa, että kohtuullisena voidaan pitää korkeintaan kolmen työpäivän eroja toimitusaajoissa eri operaattorien välillä. Vaasan läänin puhelin Oy:llä (VLP) katsottiin olevan Vaasan alueella huomattava markkinavoima. VLP oli selvityksessään ilmoittanut ulkoisten puhelinoperaattoreiden toimitusaikojen olevan keskimäärin 7,5–14,7 vuorokautta pidempiä kuin yhtiön omien liittymien toimitusaikojen.⁸⁶

⁸⁴ HE 231/2005

⁸⁵ Viestintävirasto 2005b

⁸⁶ Viestintävirasto 2005b

4.4. Palvelun tekninen laatu

Internet-yhteyden laadusta ei ole säädetty viestintämarkkinalaissa 1 ja 128 §:ien kaikkia telepalveluita koskevia yleisvaatimuksia tarkemmin. Koska teknologia kehittyy tällä osa-alueella niin nopeasti, on katsottu parhaaksi jättää säätämättä mitään teknisiä vaatimuksia. Lähtökohdaksi voidaan katsoa liittymätyypit, joita enemmistö käyttäjistä suosii. Yleispalveludirektiivin mukaan tämä tarkoittaa siis puhelinverkossa käytettävää modeemia (56 Kbit/s). Toisin sanoen laki ei siis ainakaan vielä velvoita huomattavan markkinavoiman omaavia verkkoyrityksiä tarjoamaan ISDN- (Integrated Services Digital Network) tai ADSL-tekniikalla (Asymmetric Digital Subscriber Loop) toteutettuja internet-liittymiä. xDSL yhteydet, joihin ADSL-tekniikka kuuluu, ovat siis ISDN tekniikkaa nopeampia ja kehittyneempiä puhelinverkon kautta tarjottuja tiedonsiirtokeinoja.

Huomattavien käyttäjämäärien ja jatkuvan kasvun perusteella laajakaistaista ADSL-yhteyttä voidaan pitää ainakin suuremmissa asutuskeskuksissa jo standarditekniikkana. Tämän ohella myös kaapelitelevisioverkon kautta tarjottavat yhteyksien voidaan katsoa olevan jo yleisessä käytössä. Toisaalta syrjäisillä ja vaikeakulkuisilla seuduilla käyttäjille voidaan tarjota jopa radiotekniikalla toteutettuja yhteyksiä, jotka eivät yllä edes puhelinmodeemin käyttämiin nopeuksiin. Tällöinkin on huomattava kuitenkin, että internet-liittymän hinta ei saa muodostua tavanomaista kiinteässä puhelinverkossa käytettävää liittymää kalliimmaksi. Teleyritykset eivät siis ole sidottuja mihinkään tiettyyn tekniikkaan palveluja tarjotessaan. Yhteyden tulee kuitenkin mahdollistaa vähintään tyydyttävä mahdollisuus internetin ja tätä kautta yhteiskunnan tarjoamien sähköisten palveluiden käyttöön. Markkinoilla on tällä hetkellä myös satelliittien, langattomien puhelinverkkojen ja valokuitukaapelien toteutettuja laajakaistaratkaisuja ja tiedonsiirtotekniikassa pyritään jatkossa hyödyntämään myös muita infrastruktuureita kuten sähkönjakeluverkkoa.⁸⁷

4.4.1. Standardointi

Yhteisölaainsäädännössä on direktiivein määrätty olennaisimmat turvallisuusmääräykset muun muassa telepalveluille, mutta yksityiskohtaiset palvelujen laatua ja turvallisuutta koskevat vaatimukset vahvistetaan standardein. Eurooppalaiset standardit siirtyvät näin ollen myös pääosin kansallisiksi standardeiksi. Tuotteiden ja palveluiden

⁸⁷ Vilkkonen 2004: 105; Brodschöhl 2002: 45

standardisoinnilla edistetään niiden liikkuvuutta ja poistetaan teknisten määräysten eroavaisuudesta johtuvia esteitä. Standardeilla pyritään myös takaamaan tuotteiden ja palveluiden yhteensopivuus ja tekninen turvallisuus. Standardi on tunnustetun elimen hyväksymä normatiivinen asiakirja, jonka avulla voidaan esittää ominaispiirteitä, sääntöjä ja ohjeita yleiselle tai toistuvalla menetelmälle optimaalisen tuloksen saavuttamiseksi. Standardit eivät ole sinällään sitovia, mutta mikäli tuote tai palvelu ei ole niiden mukainen tulee teleyrityksen näyttää, että se toimii standardien perustana olevien direktiivien mukaisesti. Standardit helpottavat näin siis liittymäsopimuksen molempia osapuolia asettamalla molempien ymmärrettävissä olevat selkeyttävät säännöt palvelulle. 'Cassis de Dijon' periaatteen perusteella yhdessä EU maassa hyväksytty tuotteen tarjoamiselle ei saa asettaa esteitä muissakaan EU maissa. On kuitenkin huomioitava, että tuotteilta ja palveluilta vaadittavat ominaisuudet voivat jossain määrin vaihdella esim. ilmastollisten tai demografisten tekijöiden johdosta.⁸⁸

Standardoinnin tekninen ja konsensusukseen perustuva laadinta toteutetaan erillisissä standardointijärjestöissä, joiden toiminnalla on siis myös kuluttajien kannalta olennaisia vaikutuksia. Teletoiminnan alalla virallisia standardeja laativat organisaatiot voidaan jakaa kansallisiin, Euroopassa toimiviin ja maailmanlaajuisiin organisaatioihin. YK:n alaisena erityisjärjestönä toimiva International Telecommunications Union (ITU) antaa aliorganisaatioidensa kautta virallisia suosituksia, joita voidaan pitää standardeina. Vuodesta 1993 alkaen ITU Telecommunications standardization Sector eli ITU-T on vastannut tällaisten maailmanlaajusten standardien laatimisesta telealalla. Koska ITU:n suosituksia voidaan kuitenkin pitää varsin tulkinnanvaraisina, niitä täsmennetään EU:ssa niin kutsuttujen toiminnallisten profiilien avulla muun muassa ETSI:n ja CEN:n toimesta. ITU:n tavoin myös monialainen kansallisten standardointiorganisaatioiden perustama ISO (International Organization for Standardization) laatii maailmanlaajuisia suosituksia ja toimii yhteistyössä myös ITU:n kanssa. European Telecommunications Standards Institute (ETSI) käyttää Euroopassa olennaista päätösvaltaa telealalla kuluttajia koskevissa kysymyksissä. Senkään asettamat standardit eivät kuitenkaan ole välittömästi sitovia, mikäli esimerkiksi telealan palvelut täyttävät niihin kussakin direktiivissä asetetut vaatimukset. ETSI:n lisäksi myös ISO:n Eurooppalaisena vastikkeena toimiva CEN (Comité Européen de Normalisation) asettaa yleisiä standardeja.⁸⁹

⁸⁸ Voipio 2000: 35–37; Määttä 1994: 41–45

⁸⁹ Määttä 1994: 42–43; Bing 2001: 81; Voipio 2000: 35–40

4.5. Vikatilanteet

Viestintäpalveluita koskee kaupankäynnin ja niitä koskevien sopimusten yleinen peruseriaate, jonka mukaan suorituksen on vastattava sitä, mitä voidaan katsoa sovitun. Internet-yhteyden on siis oltava ominaisuuksiltaan sellainen kuin sitä koskevaan sopimukseen on kirjattu. Palvelun on vastattava myös teleyrityksen sen laadusta ja sisällöstä antamia suullisia lupauksia sekä markkinoinnissa palvelusta annettuja tietoja. Ilman erillistä mainintaakin telepalvelun on vastattava VML 128 § asetettuja yleisiä laatuvaatimuksia ja Viestintäviraston määräyksissään asettamia vaatimuksia. Teleyrityksen on myös toimittava huolellisesti ja ammattitaitoisesti toimittaessaan ja ylläpitäessään telepalvelua. Teleyrityksen virhevastuu on kuitenkin rajattu fyysisen verkon yleiseen osaan. Sellaisia häiriöitä tai puutteita, jotka johtuvat liittymän käytöstä tai sisäjohtoverkon ja päätelaitteen puutteellisesta toimintakunnosta, ei katsota virheeksi.⁹⁰

Viestintäpalvelun toimitusta voidaan VML:n virhettä käsittelevän 67d §:n mukaan virheellisenä, jos se on yhtäjaksoisesti tai toistuvasti keskeytynyt. Virheellisyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon keskeytyksen syy ja olosuhteet, joissa katkos on ilmennyt. Lakia valmisteltaessa tuotiin esille myös sähköisten viestintäpalveluiden monimutkainen erityisluonne, jonka vuoksi niiden ei aina voida olettaa toimivan keskeytyksettä. Myös kuluttajariitalautakunnan päätöksissä on tuotu esille, että vaikka laajakaistayhteyksiä markkinoidaan nopeina ja luotettavina internet-yhteyksinä nimenomaan jatkuvasti sitä käyttäville kuluttajille, ei yhteyden voida olettaa toimivan täysin katkoitta⁹¹. Mikäli internet-yhteydessä ilmenee vain satunnaisia ja lyhytaikaisia käyttökatkoksia, jotka teleyritys korjaa nopeasti, ei palvelun toimitus ole virheellinen. Lisäksi teleyrityksellä on oikeus suorittaa 72 §:n nojalla ylläpitoon ja tietoturvaan liittyviä toimenpiteitä, joista johtuvat käyttökatkokset kunkin kalenterikuukauden aikana ovat yhteensä alle 48 tuntia. Tällöin palveluntilaaja siis maksaa palvelusta, vaikka se ei ole hänen käytettävissään. Voidaankin kuitenkin katsoa, että nämä katkoksen aiheuttavat toimet suoritetaan käyttäjän eduksi ja johtavat paremmin toimiviin ja turvallisempiin palveluihin. Näin ollen kyse ei ole sopimusrikkomuksesta. Kaikissa muina ajankohtina palvelun tulee olla aina saatavissa huolimatta siitä olisiko käyttäjällä todellinen tarve käyttää internet-yhteyttä. Palvelussa on siis virhe, jos internet-yhteys on ollut poikki selvästi lyhyemmänkin aikaa kuin 48 tuntia, jos kyse ei ole edellä mainituista huoltokatkoksista. Tällaista virhettä koskeekin välittömien vahinkojen osalta

⁹⁰ HE 231/2005

⁹¹ Kuluttajariitalautakunta 2003

poikkeukseton vastuu, joka on KSL:ssa esitetyn ankaran vastuun tiukin muoto. Kyseeseen eivät siis tule edes kontrollivastuuta koskevat poikkeukselliset vastuusta vapautumisperusteet.⁹²

Kontrolli- ja poikkeukseton vastuu koskevat siis välittömiä vahinkoja, joita ei ole eritelty lakitekstissä tarkemmin. Välittömiksi vahingoiksi voidaan laskea ne kustannukset, joita ei lain mukaan pidetä välillisinä. Viivästyksen tai virheen selvittämisestä aiheutuneet puhelin-, matka-, ja postikulut ovat näin ollen välittömiä vahinkoja. Myös hyödyttömäksi virheen tai viivästyksen johdosta jääneiden tuotteiden tai muiden hankintojen kustannukset ovat välittömiä vahinkoja. Samoin perustein korvataan myös katehankinnan hinnanero, joka on syntynyt siitä, että käyttäjä on joutunut purkamaan kyseessä olevan sopimuksen ja solmimaan sen tilalle uuden vastaavan, mutta kalliimman. VML:n mukaan välillisiksi vahingoiksi katsottavat kustannukset on lueteltu 67c § 2 momentissa. Kyseeseen tulevat ansionmenetykset, toisten sopimusten täyttämättä jäämisestä aiheutuneet kulut, sekä olennainen käyttöhyödyn menetys, jolle ei ole mitattavissa taloudellista arvoa. Edellä lueteltujen välillisiksi katsottavien vahinkojen osalta teleyrityksen vastuuperuste on lievempi kuin välittömien vahinkojen suhteen. Kyseessä on tällöin niin sanottu *presumptio*, eli *ekskulpaatio*vastuu, joka on tuottamukseen perustuvaa vastuuta. *Presumptio*vastuussa todistustaakka on käännetty siten, että sopimusta rikkoneen osapuolen on kyettävä osoittamaan menetelleensä huolellisesti tai ettei se ole menetellyt huolimattomasti. Tämä suo teleyritykselle mahdollisuuden vapautua vastuusta myös sen kontrollipiirissä olevien yllättävien seikkojen kuten tietojärjestelmähäiriön perusteella. Yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet pätevät myös välillisten vahinkojen osalta. Jotta kyse olisi korvattavasta vahingosta, välillistenkin vahinkojen on oltava adekvaatissa syy-yhteydessä sopimusrikkeeseen. Osapuolten on myös noudatettava lojaliteettiperiaatetta vastapuolen vahinkojen rajoittamiseksi.⁹³

Verkkoyritysten on jatkuvasti seurattava tarjoamiensa internet-yhteyspalveluiden toimivuutta ja laatua. Seurannan ohessa niiden on tilastoitava mahdolliset virhetilanteet sekä verkonkuormitustilanteet⁹⁴. Viestintävirasto antaa sitovia määräyksiä yhteyksien laatuvaatimuksista. Näissä ohjeistuksissa asetetaan tekniset alarajat yhteyksien virheettömyydelle⁹⁵. Vakavissa ja laajoissa virhetilanteissa viestintäministeriö voi antaa selvityksen hallitukselle teleyritysten toiminnasta virhetilanteiden korjaamiseksi. Näissä

⁹² HE 231/2005; TaVL 17/2006

⁹³ HE 231/2005

⁹⁴ Viestintävirasto 2005c

⁹⁵ Viestintävirasto 2005d

selvityksissä kiinnitetään erityisesti huomiota operaattorien tehokkuuteen koordinoita korjaustyötä laajalla alueella käsittäen useita kaupunkeja⁹⁶.

4.6. Sopimusrikkomusten seuraamukset

Keskeinen edellytys tietoyhteiskuntakehityksen turvaamiselle sekä uusien palveluiden kuten laajakaistayhteyksien käyttöönotolle ja yleistymiselle on kuluttajan luottamus niihin. Kuluttajan tulee saada reilua kohtelua hankkiessaan palveluita telemarkkinoilta ja hänen on voitava luottaa näiden palveluiden toimivuuteen. Palvelun viivästys- ja virhetilanteisiin liittyvät oikeudet ovatkin kuluttajan kannalta keskeisimpiä kysymyksiä.⁹⁷ Säättämällä näistä sopimusrikkomuksista VML:ssa pyritään vaikuttamaan viestintäpalvelusopimukseen, jotta niissä sovittaisiin mahdollisimman tarkasti palvelun ominaisuuksista ja laatuvaatimuksista. Näitä kysymyksiä koskevat VML:n säännökset eivät lain esitöiden mukaan ole yleisen lainsäädännön kannalta poikkeuksellisia, vaikka niihin on kohdistettu kritiikkiä erityisesti teleyritysten taholta. Tämä on ymmärrettävää, sillä 1.3.2007 voimaantullut lainuudistus vahvisti lähinnä kuluttajan oikeusasemaa palveluntarjoajien oikeuksien kustannuksella. Tosin on arvioitu, että pitkällä aikavälillä muutos koituu taloudellisesti myös teleyritysten eduksi. Se muun muassa vähentää sopimusepäselvyyksistä aiheutuvaa asiakaspalvelu- sekä selvitystyötä. Joka tapauksessa VML:n sopimusrikkomusta koskevat säännösten voidaan katsoa olevan sopusoinnussa lainsäädännössä yleisesti vallitsevien periaatteiden kanssa. Viestintämarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön on siis vain kirjattu toimialan erityisominaisuudet huomioon ottaen normit, joita olisi tullut jo sopimusoikeuden ja kuluttajansuojalainsäädännön nojallakin noudattaa. Näin oli aiemmin toimittu jo sähkömarkkinoita ja asunnonkauppaa koskevien erityissäädösten kanssa.⁹⁸

Kuluttajan suojaksi säädetyt lait eivät aina sinällään hyödytä kuluttajaa. Oikeuksilla, joilla on ainoastaan teoreettista merkitystä, ei voida taata kuluttajien oikeuksien täyttymistä. Niihin tulee liittää mekanismeja eli oikeussuojakeinoja, joihin kuluttajat voivat turvautua kuluttajariidoissa. Teleyrityksiä sitovat velvollisuudet ja määräykset vaativat toteutuakseen viranomaisten valvontaa ja ristiriitatilanteissa heikomman osapuolen eli kuluttajan oikeuksien tukemista. Vaikka voitaisiinkin olettaa, että Suomen oikeusjärjestelmä vastaa, sille EU:n direktiivein ja kansallisen kuluttajansuojapolitiikan

⁹⁶ Viestintävirasto 2005e

⁹⁷ LiVM 13/2006

⁹⁸ HE 231/2005;TaVL 17/2006

asettamia vaatimuksia, voidaan yhä epäillä, missä määrin kuluttaja voi käytännön tasolla hyötyä näistä direktiiveistä. Kysymys on siitä, toteutuuko EU:n politiikkaa käytännössä ja pystyykö yksittäinen kuluttaja painostamaan riitatilanteessa vastentahtoista teleyritystä oikeuksiensa toteuttamiseksi.

Oikeuden saavutettavuus (Access to court) aiheuttaa kaikissa kuluttajansuojajärjestelmissä ongelmia. Kuluttajat ovat vastentahtoisia tekemään muodollisia valituksia tuomioistuimiin varsinkin tilanteissa, joissa taloudelliset menetykset ovat suhteellisen pieniä. Kuluttajien yleisesti rajallinen tuntemus lakien yksityiskohdista ja monissa tapauksissa tarvittavat oikeustoimet ovat kalliita, hitaita ja niiden aiheuttama epävarmuus häiritsee liikaa kuluttajaa. Näiden tekijöiden aiheuttaman paineen vuoksi kuluttajat luopuvat usein oikeuksistaan ja alistuvat tilanteeseen. Jotta tämä ennen kaikkea taloudellinen kynnyks voitaisiin ylittää, tulee kuluttajalla olla käytössään oikeussuojakeinoja, jotka soveltuvat nimenomaisesti kuluttajariitojen erityispiirteiden ratkaisemiseen.⁹⁹

Kuluttajan ja teleyrityksen välinen sopimussuhde eivätkä sen perusteella aiheutuva korvausvastuu tai takautumisoikeus kuulu mikään Viestintäviraston ratkaisovaltaan. Sopimusrikkomuksesta johtuvat vahingonkorvausta koskevat riidat käsitellään joko kuluttajariitalautakunnassa tai riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa. Korvausvaateiden vanhenemiseen sovelletaan lakia velan vanhentumisesta.¹⁰⁰

Kuluttajavirasto on kehottanut kuluttajia reklamoimaan kirjallisesti laajakaistayhteyksien toimintavioista operaattoria kuluttajasuojalain perusteella. Mikäli tämä ei tuota haluttua tulosta, seuraava suositeltava toimenpide on yhteydenotto kunnalliseen kuluttajaneuvojaan. Tämän jäädessä tehottomaksi keinoksi on kuluttajalla mahdollisuus valittaa kuluttajariitalautakuntaan.¹⁰¹

4.6.1. Reklamointi

Ollakseen oikeutettu mahdollisiin korvauksiin telepalvelun viivästys- tai virhetilanteissa käyttäjän on tehtävä neutraali reklamaatio eli ilmoitettava sopimusrikkomuksesta palvelun tarjoajalle. Käyttäjä ei ole kuitenkaan velvollinen esittämään tässä yhteydessä vaatimuksia. Reklamaatio on kuitenkin tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa kun käyttäjä

⁹⁹ Weatherill 2005: 227; Euroopan komissio 1999: 6–7

¹⁰⁰ HE 231/2005

¹⁰¹ Kuluttajavirasto 2007b

on havainnut virheen tai kun hänen olisi pitänyt viimeistään tulla siitä tietoiseksi. Toimituksen viivästyessä käyttäjä voi kuitenkin pysyä passiivisena kunnes palvelu on toimitettu ja kohtuullisen ajan voidaan katsoa alkavan vasta toimitusajankohdasta. Tätä poikkeusta voidaan perustella sillä, että palveluntarjoajan tulisi yleensä olla tietoinen toimituksen viivästyksestä ja näin ollen varautua mahdolliseen reklamaatioon.¹⁰²

Kuluttajansuojalaissa on säännös, jonka mukaan tavaran virheestä on ilmoitettava kohtuullisessa ajassa. Tämä säännös puolestaan perustuu direktiiviin 1999/44/EY, johon on nimenomaisesti kirjattu reklamaatioita koskeva kahden kuukauden määräaika. Telemarkkinoilla kohtuulliseksi ajaksi voidaan katsoa jopa pidempikin aika, sillä tapauksesta riippuen kuluttajavalituslautakunta on katsonut kohtuulliseksi reklamaatio ajaksi jopa neljä kuukautta. Tämän jälkeen käyttäjä menettää oikeutensa sopimusrikkeen suhteen, ellei kyse ole 67i § 2 momentissa säädetystä poikkeuksellisesta tilanteesta. Tämä voi tarkoittaa teleyrityksen törkeää huolimattomuutta, kunnianvastaista ja arvotonta toimintaa, tai sitä, että palvelu ei vastaa laissa tai sen nojalla Viestintäviraston määräyksissä asetettuja vaatimuksia.¹⁰³

4.6.2. Korvaukset

Yleisesti kauppaoikeuden ja kuluttajalainsäädännön perusteella, että viivästys- ja virhetilanteissa ensisijaiset toimintamahdollisuudet ovat tilaajan oikeus vaatia sopimuksen täyttämistä tai virheen korjaamista. Palvelun toimituksen viivästyessä kuluttajalla on siis oikeus vaatia luontoissuoritusta, mikäli sen täyttäminen on mahdollista eikä edellytä täysin suhteettomia kustannuksia teleyritykseltä. Virheen kohdalla sen oikaiseminen on molempien osapuolten oikeus, mutta molemmilla on myös mahdollisuus torjua virheen korjaamista koskeva vaatimus. Teleyritys voi siis tarjoutua korjaamaan virheen tai suorittaa palvelun uudelleen, mikä tulee harvoin kysymykseen. Lakia valmisteltaessa annettiin useita lausuntoja, joissa vaadittiin, että suorituksen korjaaminen olisi kirjattu lakiin ensisijaiseksi keinoksi vikatilanteissa. Näin ei kuitenkaan toimittu. Teleyhteyksien kohdalla voidaan katsoa vahingon jo tapahtuneen, kun teleyhteys ei ole ollut käytettävissä tietyinä aikana, eikä yhteyden korjaaminen korvaa tätä vahinkoa.

Oikaisu on siis teleyrityksen luontainen velvollisuus vahingon rajoittamiseksi, mutta ei korvaa jo menetettyä käyttömahdollisuutta. Koska käytännössä voi kuitenkin esiintyä

¹⁰² HE 231/2005

¹⁰³ Ämmälä 2006:133–135; HE 231/2005

tilanteita, joissa oikaisulla voidaan välttää vahinkojen syntyminen, VML:in on lisätty virheen oikaisua koskeva 67e §¹⁰⁴. Tällä säännöksellä haluttiin korostaa oikaisun ensisijaista asemaa virheen seuraamuksena hinnanalennukseen nähden. Viestintäviraston vuonna 2006 teettämän telepalvelututkimuksen mukaan 42 % vika- ja häiriötapauksista korjattiin vasta kahden tai useamman päivän kuluttua ilmoituksesta keskimääräisen keston ollessa 5,3 päivää¹⁰⁵. Säännöksen mukaan kuluttajalla onkin oikeus korjauttaa ilmennyt vika ilman teleyrityksen suostumusta sellaisissa olosuhteissa, joissa odottaminen olisi kohtuutonta. Käyttäjä voi puolestaan kieltäytyä teleyrityksen ehdottamasta oikaisusta, mikäli siitä aiheutuisi hänelle kustannuksia tai muuta olennaista haittaa.¹⁰⁶

Edellä esitettyjen keinojen lisäksi sopimusrikkeen seurauksena tulevat yleensä kyseeseen oikeus pidäytyä sopimussuorituksesta, vahingonkorvaus, hinnanalennus sekä sopimuksen purkamisen. Selvitystyön vähentämiseksi riitatilanteissa VML:in on otettu ensisijaiseksi sopimusrikkeen seuraamukseksi teleyrityksen maksama vakiokorvaus. Molempien sopimusosapuolten näyttötaakan helpottamiseksi laissa on asetettu vakiomääräinen summa, jonka katsotaan kattavan useimmissa tilanteissa kaikki käyttäjälle virheen tai viivästyksen seurauksena aiheutuneet selvityskulut. Lain 67b §:ssä on säädetty toimituksen viivästymisen ja 67f §:ssä toimituksen keskeytymistilanteiden osalta vakiohyvityksestä. Kompromissina lakia valmisteltaessa muotoutunut vähimmäiskorvaus on 15 euroa kultakin alkavalta viikolta, jonka aikana palvelu ei ole ollut käytettävissä virheen tai viivästyksen vuoksi¹⁰⁷. Jotta käyttäjä ei saisi sopimusrikkeen seurauksena aiheutonta hyötyä, on molemmissa tapauksissa myös asetettu korvaukselle 120 euron tapauskohtainen enimmäismäärä.¹⁰⁸

Niiltä osin joilta käyttäjän kärsimä vahinko ylittää vakiokorvauksena maksettavan summan hänellä on oikeus vahingonkorvaukseen. Oikeus vahingonkorvaukseen edellyttää siis, että käyttäjä olisi oikeutettu myös vakiokorvaukseen. Käyttäjän on kyettävä osoittamaan, mitä vahinkoja hänelle on aiheutunut sopimusrikkeen seurauksena ja miltä osin ne ylittävät vakiokorvauksena maksettavan summan. Lakia valmisteltaessa myös vahingonkorvauksille ehdotettiin rajattavaksi 500 euron enimmäismäärään. Näin teleyritysten vastuuta olisi voitu rajoittaa tilanteissa, joissa sopimusriike olisi aiheutunut teleyrityksen ammattitaitoisesta ja huolellisesta toiminnasta

¹⁰⁴ TaVL 17/2006

¹⁰⁵ Viestintävirasto 2006a

¹⁰⁶ HE 231/2005

¹⁰⁷ TaVL 17/2006

¹⁰⁸ HE 231/2005

riippumatta. Talousvaliokunnan lausunnossa esitetty eriävä mielipide ei tullut kuitenkaan lisätyksi lakiin ja näin ollen vahingonkorvausten määrää ei ole lain mukaan rajattu mitenkään^{109 110}.

Vaikka internet-yhteyden kuluttajalle tarjoava yritys vastaakin aiheutuneista vahingoista, on lakia säädettäessä katsottu, että nämä kustannukset tulisi vyöryttää taholle, joka on tosiasiallisesti aiheuttanut sopimusriikkeen. Teleyrityksillä on VML 138 §:n nojalla poikkeuksellinen regressioikeus maksamastaan vahingonkorvauksesta, jos teleyritys on siis joutunut vahingonkorvausvastuuseen, mutta virhe johtuu toisen teleyrityksen toiminnasta. Tämä teleyritys voi puolestaan vapautua vastuusta ainoastaan osoittamalla, ettei se ole toiminut huolimattomasti kyseessä olevassa tilanteessa. Säännös on pakottava, eikä sen soveltaminen edellytä edes näiden kahden teleyrityksen välistä sopimussuhdetta. Pakottavuus koskee vain etukäteen tehtyä sopimusta. Vahingon ilmettyä teleyritykset voivat sopia vapaasti korvausten määrästä tai vahingonkorvauksen kuluttajalle maksanut teleyritys voi myös luopua regressioikeudestaan kokonaan.¹¹¹

Toimituksen viivästyessä käyttäjällä on oikeus pidättäytyä maksamasta vastiketta ja vielä toimituksen jälkeenkin sellaista osaa vastikkeesta, joka on tarpeen viivästyksestä aiheutuvien korvausten takuudeksi. Saman oikeus koskee myös virhetilannetta, mutta internetyhteyksien tarjonnan perustuessa lähes poikkeuksetta jälkilaskutettaviin kestosopimuksiin ei pidättymisoikeus tule kyseeseen. Sen sijaan virheen kohdalla käyttäjällä on näissä sopimuksissa mahdollisuus sopia hinnanalennuksesta. Tällöin hinta sovitaan vastaamaan virheellisen toimituksen arvoa. Hinnanalennukseen ei ole kuitenkaan oikeutta, mikäli samalla perusteella maksetaan vakiohyvitystä. Näin ollen hinnanalennus tulee käytännössä kyseeseen vain tilanteissa, joissa vakiokorvausta ei voida jostain syystä käyttää eikä suorituksen oikaisu poista jo syntyneitä vahinkoja. Mikäli sopimusrikkomus on olennainen, kuluttajalla on oikeus 67g §:n perusteella purkaa sopimus. Tällöin sopimusvelvoitteet lakkaavat ja kertaluontoiset suoritukset on palautettava tai niiden arvo on korvattava. Kestosopimusten kohdalla ei ole taannehtivia vaikutuksia.¹¹²

¹⁰⁹ TaVL 17/2006

¹¹⁰ HE 231/2005

¹¹¹ HE 231/2005

¹¹² HE 231/2005

4.6.3. Sopimuksen sovittelu

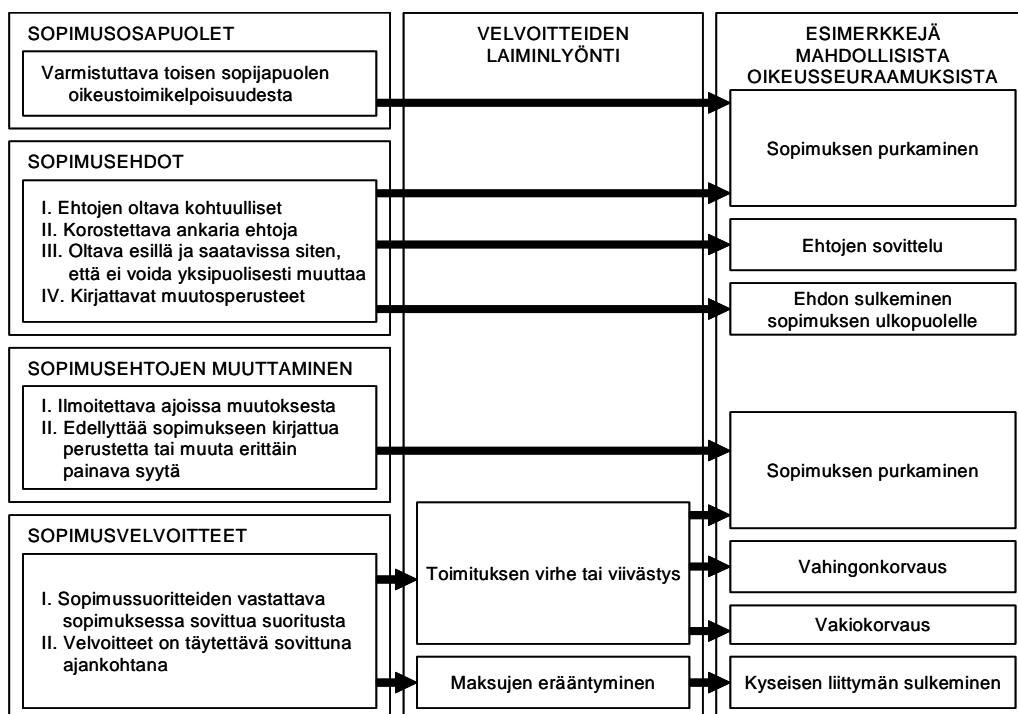
Koska kuluttajalla ei useinkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa liittymäsopimuksessa käytettävien ehtojen sisältöön, teleyritys voi rajoittaa virhevastuutaan laatimiensa sopimusehtojen avulla. Kuluttajalla on kuitenkin mahdollisuus turvautua KSL 4 luvun nojalla kohtuuttomien sopimusehtojen sovitteluun. Sovittelun avulla puututaan yksittäisessä sopimussuhteessa käytettyyn kohtuuttomaan ehtoon. Ehdon kohtuuttomuuden arviointi tapahtuu pääosin samalla tavoin kuin Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen 3 luvun nojalla suorittamassa kohtuusarvioinnissa, jonka tuloksena elinkeinonharjoittajia voidaan ennakkoon kieltää käyttämästä kohtuuttomaksi katsottuja sopimusehtoja. Kyseiset viranomaiset voivat painostaa muun muassa uhkasakon avulla teleyritystä luopumaan kohtuuttoman ehdon käytöstä, mutta tämä ei kuitenkaan tee vielä ehtoa yksittäisessä sopimussuhteessa tehottomaksi, jos ehto on otettu viranomaisten toimista huolimatta sopimuksen osaksi. On myös luonnollisesti mahdollista, että kuluttajan kannalta kohtuutonta ehtoa ei ole aiemmin havaittu tai viranomaisen hyväksymisestä huolimatta ehto on yksittäisen kuluttajan etujen kannalta kohtuullinen. Sopimusten sovittelu on kuluttajia suojaava menettely, jolla tarkoitetaan sopimusehtojen kohtuullistamista tai sulkemista sopimuksen ulkopuolelle yksittäisessä sopimussuhteessa. Sopimusehtoa, joka jo sinällään saattaa tyyppinsä tai luonteensa vuoksi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan kohtuuttoman epätasapainoiseen asemaan, voidaan sovitella kuluttajansuojalain ja OikTL 36 §:n nojalla. Kuluttajansuojalain sovittelessään tarjoaa kuitenkin tätä tyyppikohtuuttomuuteen perustuvaa menettelyä laajemman mahdollisuuden sovitteluun, sillä ehtoa voidaan sovitella sen nojalla, vaikka ehto sinällään olisi kohtuullinen, jos sen soveltaminen johtaisi yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomuuteen.¹¹³

Sovittelusäännöksen perusteella voidaan sovitella myös liittymäpalveluiden ja niiden lisäpalveluiden hintaa, koska KSL 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan myös vastikkeen määrää koskevaa sitoumusta pidetään sopimusehtona. Etukäteen tapahtuvan kohtuusarvioinnin tavoin alun perin kohtuuton vakiosopimuksen ehtoa voidaan sovitella, vaikka olosuhteiden muuttumisen johdosta se ei enää olisikaan kuluttajalle kohtuuton. Olosuhteiden muutos voidaan ottaa huomioon myös kuluttajan vahingoksi, jos elinkeinonharjoittaja pystyy näyttämään toteen, että kyseessä ei ole etukäteen laadittu vakiosopimus, jonka laadintaan kuluttajalla ei ole ollut mahdollisuutta osallistua. Teleyrityksellä on siis säädetty näyttötaakka asiassa KSL 4 luvun 4 §:n

¹¹³ Ämmälä 2006: 48–50

perusteella. Sopimusehtoa, joka on katsottu kohtuuttomaksi, voidaan siis sovittaa kuluttajan hyväksi tai sulkea ehto kokonaan sopimuksen ulkopuolelle. Mikäli tällaisen ehdon sovittelu johtaa siihen, että muiden sopimusehtojen asema tai luonne sopimuksissa muuttuu kohtuuttomaksi, voidaan myös niitä sovittaa osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottamiseksi. Jos ehto on sopimuksen kannalta olennainen ja keskeinen, saattaa loppuosa sopimuksesta tulla merkityksettömäksi, jolloin koko sopimus voidaan määrätä raukeamaan.¹¹⁴

Erityisenä poikkeuksena sovittelussa on vielä tilanne, jossa kohtuuttoman ehdon asettamalla elinkeinonharjoittajan voidaan katsoa toimineen hyvän tavan vastaisesti. Tällöin ei suoriteta sopimuksen kokonaisarviointia, vaan sovittelu kohdistuu vain yksittäiseen ehtoon eikä sopimuksen muuta sisältöä voida tasapainottaa elinkeinonharjoittajan hyväksi. Elinkeinonharjoittajaa rangaistaan näin siitä, että tämä ei ole noudattanut lakia laatiessaan kuluttajasopimuksen ehtoja. Teleyritys saattaa siis joutua huomattavasti epäedullisempaan asemaan sovittelun seurauksena. Tosin tällaisessakin tilanteessa koko sopimus voidaan määrätä raukeamaan, jos ehdolla katsotaan olevan poikkeuksellisen keskeinen merkitys koko sopimuksen kannalta.¹¹⁵



Kuvio 4. Esimerkkejä mahdollisista oikeusseuraamuksista.

¹¹⁴ Ämmälä 2006: 50–52, 54

¹¹⁵ Ämmälä 2006: 54–55

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on käyty lävitse sähköisen viestinnän normien muodostuminen EY:n primäärioikeudesta erilaisten teknologisten ja poliittisten trendien sekä kansallisten erityistekijöiden kautta kuluttajaa koskettaviksi säädöksiksi. Vaikka näitä säädöksiä pyritään harmonisoimaan, tulevat kansalliset erityispiirteet yhä tulevaisuudessakin näkymään, jos eivät lakitekstissä, niin ainakin lakia sovellettaessa. Perustuslailliset periaatteet on kyetty säilyttämään sähköisen viestinnän erityislainsäädännössä, vaikka ne ovat vaikuttaneet olevan osin ristiriidassa ylikansallisen lainsäädännön kanssa. Omaisuudensuojaa ja sopimusvapautta on jouduttu rajoittamaan yleispalveluiden tarjonnan turvaamiseksi ja kuluttajien etujen suojelemiseksi. Samalla viestintämarkkinalakiin on sisällytetty yhä enemmän aiemmin vain muihin, kuten kuluttajansuojalakiin, kirjattuja normeja ja periaatteita. Tämä on vähentänyt tarvetta näiden lakien analogiseen tulkintaan internet-yhteyksiä koskevissa kysymyksissä ja tehnyt viestintämarkkinalaista yhä itsenäisemmän kokonaisuuden.

Säätely on ollut perusteellisten muutosten kohteena ja tulee jossain määrin olemaan myös jatkossa. Telemarkkinoiden vapauttamiseksi säätelyä jouduttiin kehittämään voimakkaasti. Lainsäätäminen ei ole kuitenkaan hidastunut tämän jälkeen, vaan konvergenssi ja teknologianeutraliteetti ovat asettaneet lainsäädännölle jatkuvasti muuttuvia vaatimuksia.

Hyvä esimerkki olosuhteiden nopeasta muutoksesta on tämän tutkimuksen ulkopuolelle jätetty internet-yhteyden luvaton käyttö ja siihen liittyvää vastuunjako koskeva lainsäädäntö. ISDN-yhteyksien vähetessä myös modeemi-kaappausten riski on vähentynyt selvästi, mikä oli vähentänyt vastuunjako koskevien säädösten merkitystä jo ennen niiden voimaantulua. On kuitenkin ennakoitu, että vastaavankaltaisia toistaiseksi tuntemattomia tietoturvariskejä ilmenee tulevaisuudessa. Tällaisia kysymyksiä ei voida kuitenkaan ennakoita. Lainsäätäjä voi vain pyrkiä reagoimaan niihin joustavilla säännöksillä ja aikanaan uusilla lainmuutoksilla.

Voimassaolevan säätelyn fokuksen voidaan katsoa olevan kiinteiden puhelinverkkojen kautta tarjottavien laajakaistayhteyksien tukkumarkkinoilla. Valtaosa internet-yhteyksistä tarjotaan yhä puhelinverkon kautta ja laajakaistaiset yhteydet ovat levinneet voimakkaasti. Useat sovellutukset vaativatkin toimiakseen tämän kaltaisia yhteyksiä. Voimassaoleva alakohtainen erityislainsäädäntö on vähitellen muokattu pääosin puhelinverkkoja säädelleistä telemarkkinoiden säädöksistä. Vanhoja säädöksiä ei siis

ole kokonaan unohdettu vaan niitä on soveltamisalan suhteen muokattu teknologianeutraalimpaan suuntaan.

Historialliset ja kansalliset erityispiirteet ovat myös vahvistaneet entisestään jo sähköisen viestinnän direktiiveissä tukkumarkkinoiden sääntelylle annettua vahvaa asemaa. Näin ollen lain painopiste on nimenomaan puhelinverkkojen tukkumarkkinoilla. Tilanne saattaa muuttua tulevaisuudessa, kun äänipuhelinpalvelut tulevat eriytymään niiden tarjontakanavasta uusien teknologioiden myötä. Tällöin parikaapelilla toteutetut kiinteät puhelinverkot muuttuvat teoriassa myös puhelinpalveluiden osalta vain väyläksi tarjota näitä palveluita kuten nyt on jo internet-yhteyksien osalta. Tähän asti näiden verkkojen keskeinen asema lainsäädännössä on johtunut siitä, että ne on nähty ikään kuin peruspuhelinpalveluiden fyysisenä ilmentymänä. Jatkossa kiinteitä puhelinverkkoja saattaa olla aihetta käsitellä täysin neutraalisti vain yhtenä vaihtoehtoisena infrastruktuurina.

Internet-liittymän asema on rinnastettu sähkön ja veden kaltaisiin perustarpeisiin lainsäädännössä. VML:n muutosten seurauksena lainsäädäntö antaaakin kuluttajalle kohtuulliset keinot turvata oikeutensa. Silti tällaisiin palveluiden virheettömään toimivuuteen suhtaudutaan jopa lainsäätäjän osalta yhä hieman varauksellisesti. On syytä olettaa, että tulevaisuudessa myös sääntelyviranomaisten suhtautuminen internet-yhteyksien toimintavarmuuteen tulee muuttumaan. Tähän mennessä viranomaiset ovat puuttuneet voimakkaasti jo liittymien hinnoitteluun ja toimitusaikoihin, missä on myös havaittu selkeitä väärinkäytöksiä pääasiassa verkkoa ylläpitävien teleyritysten taholta.

Sekä kansallisella että EY:n tasolla on korostettu kuluttajien luottamuksen merkitystä. Lainsäätäjien ja sitä soveltavien viranomaisten onkin kyettävä vahvistamaan kuluttajien luottamusta tietoyhteiskunnan palveluihin suhtautumalla jämäkästi sopimusrikkomuksiin. Kysymys on liikkeenjohdollisestakin näkökulmasta tärkeä. Molempipuolinen luottamus palvelua ja sen toimivuutta kohtaan tulisi koitua myös teleyritysten eduksi. Onhan tyytyväinen ja luottavainen asiakaskunta liiketoiminnan keskeinen edellytys ainakin vapaasti kilpailluilla markkinoilla. Jopa monopolitilanteessakin teleyritys kannalta on edullista pyrkiä välttämään riitatilanteita ja ylläpitää kuluttajien luottamusta. Palveluyritysten kannalta kysymys on ongelmallinen, koska palvelun luotettavuus perustuu paljolti sen vaikutuspiirin ulkopuolisiin tekijöihin. Kohtuullinen sääntely saattaakin olla välttämätöntä kilpailun ja palveluiden laadun ylläpitämiseksi. Verkkoyritysten on pyrittävä saavuttamaan yhä

parempi toimintavarmuus, jos sille on olemassa tekniset edellytykset. Yhtäläillä tällaisten laadukkaiden palveluiden tulee olla kaikkien tasapuolisesti saatavilla.

Jos lainsäädäntö antaa keinot kuluttajille turvata oikeutensa ja tarjolla on riittävät oikeusturvakeinot näiden oikeuksien toteuttamiseksi, on lopputulossa paljon kiinni kuluttajien asenteesta. Millaista palvelun kuluttajat odottavat saavansa hankkiessaan internet-yhteyden ja mihin he tyytyvät. Näiden kysymysten ohella tutkimuksessa on rajattu monia mielenkiintoisia kysymyksiä tutkimusalueen ulkopuolelle. Käsiteltäviäkin kysymyksiä olisi mahdollista tutkia paljon syvemmin. Kuluttajan sijasta aihetta olisi mahdollista lähestyä myös puhtaasti teleyrityksen näkökulmasta. Nämä kysymykset muodostavat useita lähtökohtia mahdolliselle jatkotutkimukselle.

LÄHDELUETTELO

- Bing, Jon (2001). *Innføring i telekommunikasjonsrett*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Brodshöll, Stephan (2002). Regulation of Internet Broadband Access: A Comparative Analysis of the Regulatory Framework in the EU and US. Teoksessa: *Konkurrens och telekommunikation*, 43–68. Tomas Myrbostad. Tukholma: Författarna och Jure AB.
- eEurope 2002 (2000). Tietoyhteiskunta kaikille. Toiminta suunnitelman luonnos Euroopan komissiolta Feirassa 19.–20. 2000 kesäkuuta pidettävälle Eurooppa-neuvoston kokoukselle.
- eEurope 2005 (2002). An Information Society for All. Toimintasuunnitelma esitettäväksi Sevillan Eurooppa neuvostolle 21.–22. kesäkuussa 2002. Euroopan komissio.
- Euroopan komissio (1998). Kuluttaja poliittinen toimintasuunnitelma 1999–2001 [online]. Komissio. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/links/action_plan/ap01_fi.pdf>.
- Euroopan yhteisöjen komissio (2006). Vihreä kirja: kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten tarkistamisesta. Brysseli: KOM (2006). Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_fi.pdf>.
- Hemmo, Mika (2006). *Sopimusoikeuden oppikirja*. Helsinki: Talentum. 647 s. ISBN 9521406488.
- Herler, Brita (2007). *Kuluttajansuoja Osa I*. Julkaisematon. Vaasan yliopisto. ISBN 978-952-99830-0-8.
- Kotakorpi, Kaisa & Tuomas Takalo (2005). Viestintämarkkinoiden sääntely ja laajakaistainvestoinnit. Teoksessa: *Tietoyhteiskunta; Myytit ja todellisuus*, 307–

324. Kasvio, Antti, Tommi Inkinen & Hanna Liikala. Tampere: Tampere University Press.

Kok, Wim & High Level Group (2004). Facing the challenge; The Lisbon strategy for growth and employment; Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Luxemburg: Office of Official Publications of the European Communities. 54 s. ISBN 92-894-7054-2. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf>.

KS (2/2001). Kuluttajansuojalain aakkosia Internet-operaattoreille, 10.

KS (3/2001). Kuluttajansuoja muistettava viestintämarkkinalaissaikin, 17.

KS (4/2001). Vajaavaltainen sopimuskumppanina, 22–23.

KS (3/2002). Kuluttajavirasto: eEUROPE edellyttää kuluttajien luottamusta, 12.

KS (4/2002). Sähkön käyttäjille korvausta vähintään 12 tunnin sähkökatkoksista, 25.

KS (5/2003). Teleyritysten pitää ottaa kuluttajansuojalaki huomioon sopimusehdoissaan, 4–7.

KS (1/2004 a). Kuluttaja ei saa kärsiä sopimuksen muutoksista – Sopimusehtojen muuttamiselle pitää olla hyvät perusteet, 5–7.

KS (1/2004 b). Laajakaistastrategia unohti kuluttajan, 26.

KS (1/2004 c). Sitovan sopimuksen syntyajankohta nettikaupassa, 34.

KS (3/2004). Kuluttajan asemaa viestintäpalveluissa halutaan vahvistaa, 19.

KS (4/2004 a). Kilpailu ja kuluttajansuoja kulkevat käsi kädessä, 8–9.

KS (4/2004 b). Viestintämarkkinalaissa paljon parannettavaa, 17–20.

KS (5/2004). Jos laajakaistaliittymän hinta ei sisällä virus- ja palomuuriohjelmia, se pitää kertoa markkinoinnissa, 8–9.

KS (1/2005). Etämyynnin pelisäännöt pätevät myös GSM- ja Internetliittymiin, 8.

KS (2/2005 a). Miksi Suomeen tarvitaan ryhmäkanteen?, 4–7.

KS (2/2005 b). Ryhmäkanteen tarvetta selvitetty – Yhteistä ratkaisua ei löytynyt, 20.

KS (3/2005 a). Kuluttaja- ja kilpailuoikeudella on monia yhtymäkohtia, 4–5.

KS (3/2005 b). Operaattorit haastoivat toisiaan markkinaoikeuteen, 22.

Lindén, Suvi (2007). Kansainvälisten Telepäivien avauspuhe. Helsinki 15.5.2007.
 Saatavana World Wide Webistä:
 <URL:<http://www.mintc.fi/scripts/cgiip.exe/WService=lvm/cm/pub/showdoc.p?docid=2020&menuid=592&channelitemid=16020&channelid=85>>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003). Telepalvelututkimus 2003. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarja (A-sarja): 53/2003.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2005). Internet-markkinat Suomessa 2005. Liikenne- ja viestintäministeriön Julkaisuja-sarja: 77/2005.

Määttä, Tapio (1994). *Kuluttajana Euroopan unionissa: Yhteenvedo EU –jäsenyyden vaikutuksista suomalaisen kuluttajan asemaan*. Suomen Kuluttajaliitto ry. 116 s. ISBN 952–9787–09–X.

Naftel, Mark (2002). LoopCo: The Next Generation of Regulation. Teoksessa: *Konkurrens och telekommunikation*, 33–41. Tomas Myrbostad. Tukholma: Författarna och Jure AB.

Saarnilehto, Ari (2005). *Sopimusoikeuden perusteet*. 6. painos. Helsinki: Talentum Media Oy. 203 s. ISBN 952–14–0951–7.

Van Dijk Management Consultants (2006). DG Health and Consumer Protection: Ex-post Evaluation of the Impact of the Consumer Policy Strategy 2002–2006 on National Consumer Policies [online]. [siteerattu 15.1 2003]. Saatavana World

Wide Webistä: <URL:

http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/ex_post_final22dec.pdf>.

Vilkkonen, Laura & Henriikka Piekkala (2004). *Viestintämarkkinalaki*. Helsinki: Edita Publishing Oy. 301 s. ISBN 951-37-4011-0.

Voipio, Kirsi & Seppo Uusitupa (2000). *Tietoliikenneaapinen*. 3. painos. Helsinki: Hakapaino Oy. 223 s. ISBN 951-672-305-5.

Walden, Ian & John Angel (2001). *Telecommunications Law*. 1. painos. Lontoo: Blackstone Press Ltd. 547 s. ISBN 1-84174-121-3.

Weatherill, Stephen (2005). *EU Consumer Law and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc. 253 s. ISBN 1-84376-963-8.

Wilhelmsson, Thomas (1995). *Vakiosopimus*. 2. painos. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus. 188 s. ISBN 951-640-779-X.

Ämmälä, Tuula (2006). *Suomen kuluttajaoikeus*. Helsinki : Talentum. 366 s. ISBN: 9521410043.

Elektroniset lähteet

CIRCA (2007). CIRCA - a collaborative workspace with partners of the European Institutions [online]. [siteerattu 10.12.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://circa.europa.eu/>>.

eEurope (2006). Euroopan unionin toiminta: tiivistelmät lainsäädännöstä [online]. [siteerattu 1.11.2006]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l24221.htm>>.

Euroopan komissio (2000b). Press releases: Commission gives conditional approval to AOL/Time Warner merger [online]. [siteerattu 2.12.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/1145>>.

Euroopan komissio (2006). Competition News [online]. August [siteerattu 1.11.2006]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:
http://ec.europa.eu/comm/competition/index_en.html>.

Euroopan komissio (2007a). Today's Framework for Consumer Protection [online]. [siteerattu 3.10. 2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/todays_framework/consumer_protection/index_en.htm>.

Euroopan komissio (2007b). i2010 - A European Information Society for growth and employment [online]. [siteerattu 5.11. 2007]. Saatavana World Wide Webistä:<URL:http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/todays_framework/consumer_protection/index_en.htm>.

FiCom (2005). Comments by Finnish Federation of Communication and Teleinformatics, FiCom, on the Communication of the European Commission on the Review of the Scope of the Universal Services COM(2005) 203. [siteerattu 20.12.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service/comments/ficom_fi.pdf>.

Internet World Stats (2007). Internet Usage Statistics: the Internet Big Picture [online]. [siteerattu 31.1.2008]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

Kuluttajariitalautakunta (2003). Lautakunnan ratkaisu n:o 03/39/306; Internet-liittymä; Yhteyskatkokset [online]. 09.01.2004. [siteerattu 16.1. 2008]] Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.kuluttajariita.fi/lautakunnan-ratkaisuja/?action=search>.

Kuluttajariitalautakunta (2007). Tietoa kuluttajariitalautakunnasta [online]. [siteerattu 20.1.2008]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.kuluttajariita.fi/tietoa-kuluttajariitalautakunnasta/?language=fi&linkID=8&subLinkID=0>.

Kuluttajavirasto (2006). Laajakaistaliittymien sopimusehtoja ei voi muutella yksipuolisesti. Kuluttajaviraston uutiskirje [online] 30.8.2006 [siteerattu 16.10.2006]. ISSN 1796–5497. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://uutiskirje.kuluttajavirasto.fi/kuluttajaoikeus/6_2006/fi_FI/laajakaista>.

Kuluttajavirasto (2007a). *Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamies* [online]. [siteerattu 1.2.2008]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/daa8c26c-8993-46d2-87bc-3ea89dfe8685.aspx>>.

Kuluttajavirasto (2007b). *Mitä tehdä kun laajakaista takkuilee?* [online]. [siteerattu 18.12.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/faq/hakutulokset.aspx?ID=65ef79e4-19e4-4f0f-805d-cd0fb2d9f35c>>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2004). *Työryhmän esittely; Saatekirje laajakaistastrategian toimeenpanon väliraporttiin* [online]. Helsinki, 7.12.2004. [siteerattu 2.1.2008]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.laajakaistainfo.fi/tyoryhman_esittely/saate071204.php>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007). *Kansallinen laajakaistastrategia; Loppuraportti* [online]. Edita Publishing Oy, 23.1.2007. [siteerattu 10.9.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.laajakaistainfo.fi/toimeenpano/loppuraportti0107.php>>. ISBN 978-952-201-836-6.

London Economics & PricewaterhouseCoopers (2006). *An Assessment of the Regulatory Framework for Electronic Communications – Growth and Investment in the EU e-Communications Sector; Final Report To The European Commission DG Information Society and Media* [online]. European Communities. [siteerattu 11.12.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/ext_studies/assessment_growth_invst/investment.pdf>.

- Luukinen, Ari (2004). *Laajakaistaliittymät Internetiin* [online]. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/2004. ISBN 951-681-059-4 [siteerattu 1.12.2006] Saatavana World Wide Webistä: <URL: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/92f94953-e924-4055-9fff-c7d40bb215b3/04+laajakaistat+.pdf>>.
- Ollila, Riitta (2004). *Telealan hintasäätely ja hintakatto* [online]. Edita Publishing Oy. [siteerattu 1.11.2006].
- Post & Telestyrelsen (2007). *Broadband prices in the Nordic countries in 2006* [online]. Tammikuu 2007. [siteerattu 1.5.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://www.ficora.fi/attachments/englanti/5m4R6KvqC/Files/CurrentFile/Broadband_Prices_in_the_Nordic_Countries_2006.pdf>.
- van Eijk, Nico (2004). *Universal Service, s New Look at an Old Concept: Broadband Access as a Universal Service in Europe* [online]. Amsterdam: University of Amsterdam. [siteerattu 16.10.2006]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.ivir.nl>>.
- Viestintävirasto (2005a). *Ostajan opas – Laajakaistayhteydet* [online]. Helsinki:Viestintävirasto. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.ficora.fi/suomi/tele/lkostajanopas.htm>>.
- Viestintävirasto (2006a). *Kuluttajien telepalveluita koskevat tiedontarpeet* [online]. Viestintäviraston julkaisu 12/2006. [siteerattu 1.5.2007]. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://www.ficora.fi/attachments/suomi_R_Y/5mAMk8hrM/Files/CurrentFile/ViestintavirastonJulkaisu0612.pdf>.
- Viestintävirasto (2007a). *Markkinakatsaus 3/2007* [online] 29.11.2007 [siteerattu 15.1.2008]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.ficora.fi/attachments/suomi_M_Q/5tI1cWfGK/Files/CurrentFile/Markkinakatsaus_3_2007.pdf>.
- Viestintävirasto (2007b). *Kansainvälinen yhteistyö* [online]. [siteerattu 16.1.2008]. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.ficora.fi/index/viestintavirasto/esittely/kansainvalinenyhteisty.html>>.

Virallislähteet

EU

Barcelonan Eurooppa-neuvosto (2002). Puheenjohtajan päätelmät. Barcelonan Eurooppa-neuvosto. 15. ja 16. maaliskuuta 2002. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?lang=fi >.

COCOM (2007). Working Document. Broadband access in the EU: Situation at 1 July 2007. Brysseli 15 lokakuuta 2007. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/implementation_enforcement/broadband_access/Broadband_data_july07_final.pdf>.

C(2003) 497. Commission Recommendation On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services.

ECCG (2004). Minutes of the Meeting of 10 December 2004. Saatavana World Wide Webistä:
<URL:http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/minutes/minutes_10122004_en.pdf>.

ECCG (2006). Minutes of the European Consumer Consultative Group. 29. maaliskuuta 2006. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/minutes/minutes_29032006_en.pdf>.

Euroopan komissio (1996). *Tietoyhteiskunta*. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Euroopan komissio (1999). *Kuluttajariidat – Ariadnen lanka*. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. 31 s. ISBN 92–828–6025–6.

Euroopan komissio (2000a). eEurope Tagets – 2000: eEurope Action Plan – Cheaper and Faster Internet. Brysseli: Euroopan komissio.

Euroopan komissio (2002). Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the community for electronic communication networks and services. 2002/C165/03.

Euroopan komissio (2003). *Kohti tietoon perustuvaa Eurooppaa: Euroopan unioni ja tietoyhteiskunta*. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

KOM(87) 290. Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment. kesäkuu 1987.

KOM(94) 440. Green Paper on the liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks: Part One - Principle and Timetable. lokakuu 1994.

KOM(97) 623. Vihreä kirja televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisestä sekä sen vaikutuksista sääntelyyn - Kohti tietoyhteiskunnan edellyttämää lähestymistapaa. joulukuu 1997.

KOM(1999) 539. Kohti sähköisen viestinnän perusrakenteiden ja niihin liittyvien palvelujen uutta järjestelmää. Vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkastelu.

KOM(1999) 687. Europe - Tietoyhteiskunta kaikille - Tiedonanto komission aloite Eurooppa-neuvoston ylimääräiselle kokoukselle Lissabonissa 23. ja 24. maaliskuuta 2000

KOM(2001) 369. Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisen viestinnän verkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä.

- KOM(2001) 598. Euroopan komission raportti Laekenin Eurooppa-neuvostolle: Yleishyödylliset palvelut.
- KOM(2002) 62. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, annettu 5 päivänä helmikuuta 2002: Vertailuanalyysi eEurope 2002 -toimintaohjelman kehityksestä.
- KOM(2002) 208. Euroopan komission tiedonanto: Kuluttajapoliittinen strategia vuosiksi 2002–2006.
- KOM(2002) 263. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. eEurope 2005: Tietoyhteiskunta kaikille.
- KOM(2004) 29. Komission Raportti kevään Eurooppa-neuvostolle - Lissabonin strategian edistyminen - Uudistuksia laajentuneen unionin tueksi.
- KOM(2004) 380. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. eEurope 2005-toimintasuunnitelma: päivitys.
- KOM(2004) 757. Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan Parlamentille, Euroopan Talous- ja Sosiaalikomitealle ja Alueiden Komitealle Eurooppalaisen tietoyhteiskunnan haasteet vuoden 2005 jälkeen.
- KOM(2005) 203. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle direktiivin 2002/22/EY 15 artiklan mukaisesta yleispalvelun laajuuden uudelleentarkastelusta.
- KOM(2005) 229. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - ”i2010 – kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta”.
- KOM(2006)163. Kertomus yleispalvelun laajuutta koskevan uudelleentarkastelun tuloksista direktiivin 2002/22/EY 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

KOM(2006) 334. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevan EU:n sääntelyjärjestelmän uudelleentarkastelusta.

KOM(2007) 99. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle EU:n kuluttajapoliittinen strategia vuosiksi 2007–2013 Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, hyvinvoinnin parantaminen ja tehokas suojaaminen.

SEC(2005) 660. Tiedonannon KOM(2005) 203 valmisteluasiakirja.

SEC(2007) 321. Tiedonannon KOM(2007) 99 valmisteluasiakirja.

Suomi

HE 218/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun, varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n, huoneenvuokralain 5 §:n ja maanvuokralain 4 §:n muuttamisesta.

HE 241/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 112/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 13/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta.

HE 74/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta

HE 81/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja viestintämarkkinalain 70 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 150/2006. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta.

HE 231/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinalain ja eräiden markkinoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 48/2007. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2001). Laajakaista- ja internetyhteyksien saatavuustutkimusten seurantaryhmä; hankenumero LVM106:00/2001. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.hare.vn.fi>>.

Kilpailuvirasto (2004). Esitys kilpailunrajoituslain 6 §:n mukaisen kilpailunrajoituksen toteamisesta ja kilpailunrikkomismaksun määräämisestä Lännen Puhelin Oy:lle. 21.10.2004. Dnro 949/61/2002.

LiVM 13/2006. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain ja eräiden markkinoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta. HE 231/2005 vp.

LiVM 32/2006. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö n:o 32 hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta. HE 150/2006 vp.

PeVL 61/2002. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta. HE 112/2002 vp.

PeVL 32/2004. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta. HE 74/2004 vp.

PeVL 10/2007. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta. HE 48/2007 vp.

TaVL 17/2006. Talousvaliokunnan lausunto n:o 17 hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta. HE 231/2005 vp.

Valtioneuvosto (2004). Periaatepäätös kansallisen laajakaistastrategian tarkistamisesta. vn pp 29.1.2004.

Viestintävirasto (2005b). Päätös Vaasan Läänin Puhelin Oy:n toimitusaikojen syrjimättömyydestä nro 1273/532/2004. Helsinki. 30.3.2005. Saatavana World Wide Webistä:<URL:http://www.ficora.fi/attachments/5jagKsMXc/1158858994452/Files/CurrentFile/VLP_1273_532_04.pdf>.

Viestintävirasto (2005c). Määräys: Internet-yhteyspalvelujen tietoturvasta ja toimivuudesta. 13/2005 M. Helsinki. 3.11.2005. Saatavana World Wide Webistä:<URL:http://www.ficora.fi/attachments/suomi_R_Y/1158858976108/Files/CurrentFile/Viestintavirasto132005M.pdf>.

Viestintävirasto (2005d). Määräys: Viestintäverkkojen ja -palveluiden suorituskyvystä. 29 D/2005. Helsinki. 1.4.2005. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.ficora.fi/attachments/suomi_R_Y/1158858980467/Files/CurrentFile/Viestintavirasto29D2005M.pdf>.

Viestintävirasto (2005e). Viestintäviraston selvitys TeliaSonera Oyj:n vikatilanteista 11.2.2005 ja 13.2.2005. 135/572/2005. Helsinki. 18.2.2005. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.ficora.fi/attachments/suomi_R_Y/1156442784511/Files/CurrentFile/teliasonera_20050218_julkinen.pdf>.

Viestintävirasto (2006b). Beslut om Jakobstadsnejdens Telefon Ab:s prissättning av kopplingsavgifter för abonnentförbindelseprodukter. 23.3.2006. Viestintävirasto 1041/931/2005. Saatavana World Wide Webistä: <URL:http://www.ficora.fi/attachments/suomi_A_L/1156442475870/Files/CurrentFile/JNT_23032006.pdf>.

Viestintävirasto (2006c). Päätös Savonlinnan Puhelin Oy:n tilaajayhteystuotteiden hinnoittelusta. 29.6.2006. Viestintävirasto 1374/933/2004. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://www.ficora.fi/attachments/suomi_R_Y/5jVjlptON/Files/CurrentFile/Savonlinnan_Puhelin_Oyn_tilaajayhteysmaksut_2006.pdf>.

Viestintävirasto (2007c). Päätös Savonlinnan Puhelin Oy:n tilaajayhteystuotteiden hinnoittelusta. 28.2.2007. Viestintävirasto 1374/933/2004. Saatavana World Wide Webistä: <URL: http://www.ficora.fi/attachments/suomi_M_Q/5n2l7QzVu/Files/CurrentFile/Paat070228SavonlinnanPuhelinOy.pdf>.

Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisut

KVL 86/36/3076

KVL 90/36/2241

KVL 93/32/2177

KVL 98/33/743

KVL 99/39/148

KVL 99/82/474

KVL 00/35/1431

KVL 00/39/2269

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

Korkein oikeus

KKO 1997/4 s.96

KKO 1997/164 s.96

KKO 2001/33 s.93–94

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2005:67 s.67–68