

Eduskunnan talousvaliokunnalle
HE 14/2022 vp

talousvaliokunta@eduskunta.fi

**KIRJALLINEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE
LAEIKSI KULUTTAJANSUOJALAIN JA KULUTTAJANSUOJAVIRANOMAISTEN
ERÄISTÄ TOIMIVALTUUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ
ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI**

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry (jälj. Kuluttajaliitto) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta eduskunnan talousvaliokunnalle ja esittää kohteliaimmin seuraavat huomiot:

Kuluttajaliiton päähuomiot:

- Puhelin- ja kotimyyntissä Kuluttajaliitto kannattaa yleisesti esitettyjä muutoksia, mutta näkee, että erityisesti puhelinmyynnin sääntelyssä olisi tullut mennä pidemmälle ja suojata kuluttajia paremmin.
- Kuluttajaliitto ehdottaa, että valmistelu puhelinmarkkinointikieltorekisterin siirtämisestä viranomaisen tehtäväksi aloitetaan.
- Omnibus-direktiivistä johtuvat muutokset parantavat kuluttajansuojaa ja Kuluttajaliitto kannattaa siihen liittyviä muutosehdotuksia. Yksilöllisten oikeussuojakeinojen osalta hallituksen esityksessä olisi voitu antaa parempaa suojaa kuluttajille.

1. Puhelin- ja kotimyyntiin ehdotettavat muutokset

Puhelin- ja kotimyyntiin tehtävien muutoksien taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan: ”Puhelin- ja kotimyyntiä rajoitetaan ja säädellään tiukemmin kuluttajan suojaksi”. Tarkoituksena on siis parantaa kuluttajien asemaa suhteessa näihin myyntitapoihin.

Puhelinmyynti

Kuluttajien asenteita puhelinmyyntiin ja puhelinmyyntiin liittyviä ongelmia on kartoitettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja Kuluttajaliiton toimesta. Näitä havaintoja on tuotu kattavasti esiin hallituksen esityksessä ja niiden pohjalta voidaan sanoa, että **suuri enemmistö kuluttajista ei pidä puhelinmyyntiä mieluisana eikä hyödyllisenä ostotapana. Lisäksi**

puhelinmyynti koetaan yksityisyyttä häiritsevä. Sen vuoksi on tärkeää, että puhelinmyyntiin liittyvää kuluttajansuojan tasoa parannetaan.

Kuluttajaliiton näkemyksen mukaan ehdotettu kirjallinen vahvistus tuo pientä parannusta kuluttajien asemaan, vaikkakin vahvempia keinoja olisi tullut ottaa käyttöön. Kirjallinen vahvistus mahdollistaisi kuluttajalle tilaisuuden perehtyä tehtyyn tarjoukseen rauhassa ja vertailla sitä muihin markkinoilla oleviin tarjouksiin. KKV:n selvityksen¹ mukaan kuluttaja päätyy puhelinmyynnin kautta tehdyn ostoksen yhteydessä usein todellisuudessa maksamaan enemmän kuin mitä puhelimesta kuluttaja katsoo sovitun. Kirjallinen vahvistus olisi omiaan poistamaan nämä epäselvyytilanteet.

Valmisteluvaiheessa on ollut esillä useita erilaisia vaihtoehtoja puhelinmyynnin sääntelyksi. Yksi vaihtoehto olisi ollut siirtyä samaan malliin, joka on jo käytössä tekstiviesteissä ja sähköposteissa eli ns. opt-in -malliin, jossa markkinointitoimia saa kohdentaa vain niihin kuluttajiin, jotka ovat etukäteen antaneet tähän luvan. Kuluttajaliitto näkee, että tämä malli olisi antanut kuluttajille parempaa suojaa. **Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty esittämään markkinoiden kannalta kaikkein lievintä keinoa säädellä puhelinmyyntiä.**

Valmistelussa on ollut esillä erilaisia vaihtoehtoja kirjallisen vahvistuksen soveltamisalaksi. On ehdotettu soveltamisalan sitomista tiettyyn euromäärään, kirjallisen vahvistuksen soveltamista vain tiettyihin nimettyihin toimialoihin sekä laajaa soveltamisalaa kuitenkin siten, että tietyt erikseen mainitut toimialat jätettäisiin ulkopuolelle. **Kuluttajaliiton näkemyksen mukaan, jotta kirjallinen vahvistus parantaisi kuluttajien asemaa, on soveltamisalan oltava mahdollisimman laaja.** Mikäli vaatimus kirjallisesta vahvistuksesta rajattaisiin vain esimerkiksi yli 30 euron tilauksiin, johtaisi se helposti siihen, että tilaukset pilkottaisiin sellaisiin osiin, että raja ei ylity yhden tilauksen yhteydessä. Näin kävi muun muassa niin sanotuissa Kiina-paketeissa, joissa tullauksen raja oli 22 euroa, jolloin paketit pilkottiin tullausrajan alapuolelle.

Toimialakohtaiset rajoitukset ovat myös ongelmallisia ja sääntelyn tasapuolisuuden vuoksi on syytä ulottaa kirjallinen vahvistus koskemaan kaikkia aloja, joilla ei ole jo täysin vastaavaa sääntelyä. Velvollisuus esittää tietoja kirjallisessa muodossa ennen sopimuksen tekoa ei ole sama asia kuin mitä kirjallisessa vahvistuksessa edellytetään: myyntipuhelun jälkeen tapahtuva informointi sekä kirjallinen vahvistaminen. Tämä koskee muun muassa vakuutusala, jonka erityisluonne on jo hyvin huomioitu hallituksen esityksessä. Lisäksi sama huomio koskee sähköisen viestinnän palveluista annetun lain alaisia palveluita, joissa ei myöskään edellytetä, että tiedot lähetetään myyntipuhelun jälkeen. Tämän vuoksi myös nämä palvelut tulisivat olla kirjallisen vahvistuksen piirissä.

Sanoma- ja aikakauslehtiäkään ei ole syytä jättää kirjallisen vahvistuksen ulkopuolelle. KKV:n selvityksen² mukaan kuluttajien kohtaamista puhelinmyyntitilanteista yli kolmasosa

¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Selvityksiä 2/2020: Kuluttajien kokemuksia ja näkemyksiä puhelinmyynnistä, s. 25

² Kilpailu- ja kuluttajaviraston Selvityksiä 2/2020: Kuluttajien kokemuksia ja näkemyksiä puhelinmyynnistä, s. 21

koski lehtiä. Lisäksi KKV on joutunut puuttumaan lehtialan³ kuten monien muidenkin alojen puhelinmyyntikäytännöissä ilmenneisiin ongelmiin. Lehtien puhelinmyynti on siis runsasta ja kuluttajien yksityisyyttä häiritään usein juuri lehtitarjouksilla.

Kirjallisen vahvistuksen ulottamisen lehtiin on esitetty vaikuttavan negatiivisesti media-alaan ja sitä kautta jopa sananvapauteen. Kirjallinen vahvistus on ollut käytössä Ruotsissa vuodesta 2018. Ruotsista saatavilla olevan datan avulla voidaan huomata, ettei kirjallisen vahvistuksen käyttöönotto ole vaikuttanut lehtialaan. Göteborgin yliopiston tutkimuksen⁴ mukaan vuosien 2018-2020 välillä sanomalehtien tilausmäärät ovat laskeneet vain yhden prosenttiyksikön. Trendi on jo pidempään ollut laskeva. Esimerkiksi vuosien 2010-2012 ja 2014-2016 molempien välillä pudotus oli viisi prosenttiyksikköä. Tutkimuskeskus Kantarin tutkimuksesta⁵, joka tarkastelee lukijamääriä per aikakauslehti, voidaan havaita, ettei myöskään aikakauslehtien lukijamääristä voida päätellä, että kirjallinen vahvistus olisi romahduttanut lehtialan. Ruotsin markkina on lähin vertailukohta, joka on olemassa ja siksi sen luvuista voidaan tehdä arvioita kotimaisen lehtialan mahdollisista kehityssuunnista. Hallituksen esityksen mukaan puhelinmyyntiala (ei lehtiala) arvioi myynnin vähentyvän 20–25 prosenttia.⁶ Vastaus perustuu vain 24 yrityksen omaan arvioon, eikä tästä voida suoraan tehdä päätelmiä lehtialan seurauksille. Vastaavia lukuja on saatu Ruotsin ”contact centereiltä” (eli siis puhelinmyyntiyrityksiltä), jossa vastaajia on ollut vain 13 kappaletta.⁷ Kuluttajaliiton näkemyksen mukaan on uskottavampaa tehdä arviota Ruotsin lukujen perusteella kuin näin pienen yritysotannan omien arvioiden perusteella.

Lisäksi on huomattava, että hallituksen esityksessä ehdotetaan lehtialalle erityistä seurantaa: vahvistusmenettelyn vaikutuksia erityisesti lehtialaan tarkastellaan kahden vuoden kuluttua sääntelyn voimaantulosta.

Kirjallinen vahvistus on parannusta nykytilaan, mutta ei itsessään estä häiritseväksi koettuja puheluita. KKV:n selvityksen⁸ mukaan edelliseen puhelinmyyntitapahtumaan liittyen stressaantuneisuutta (esim. turhautuneisuus, huolestuneisuus, uupuneisuus, ärtyneisyys) koki erittäin paljon 19 prosenttia ja melko paljon 31 prosenttia vastaajista. Näihin lukuihin on voitava puuttua tehokkaalla mahdollisuudella kieltää henkilöön itseensä kohdistuva puhelinmyynti. Nykyiset puhelinmyyntikiellot ja ns. opt-out -järjestelmä eivät aukottomasti estä kuluttajiin koskevia puhelinmyyntipuheluita. Henkilö voi tehdä Digi- ja väestövirastolle sekä Traficomille tietojen luovutuskiellon. Tämän kiellon tekeminen ei estä myyjää hankkimasta yhteystietoja muualta. Varsinaisista kieltorekistereistä kenties tunnetuin Robinson-rekisteri taas perustuu myyntialan itsesääntelyyn, eikä rekisterissä olevien kieltojen noudattamatta jättämisellä ole mitään suoria ja tehokkaita seuraamuksia. Yritykset voi valita käyttävätkö ne tämän kieltorekisterin sisältöjä vai eivät. **Tehokkaan kieltorekisterin puuttuminen on suuri epäkohta suomalaisessa järjestelmässä.**

³ KKV/69/14.08.01.05/2018, KKV/71/14.08.01.05/2018

⁴ Mediabarometern 2020, Nordicom, Göteborgs Universitet

⁵ ORVESTO Konsument, Räckviddsutveckling 2012:2 – 2021:2, Kantar

⁶ HE 14/2022 vp, s. 48

⁷ Ibid.

⁸ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Selvityksiä 2/2020: Kuluttajien kokemuksia ja näkemyksiä puhelinmyynnistä, s. 24

Kuluttajaliitto ehdottaa, että talousvaliokunta edellyttää kannassaan, että ryhdytään valmistelemaan puhelinmarkkinoinnin kieltorekisterin siirtämistä viranomaisen tehtäväksi. Näin kuluttajan tekemästä puhelinmyyntikiellon noudattamisesta voitaisiin tehdä pakollista ja kiellon vastaisesti tapahtuvasta myynnistä voitaisiin kohdistaa seuraamuksia yrityksille. Toisin kuin nykyjärjestelmässä, tällöin kiellot voisivat olla voimassa toistaiseksi eikä voimassa vain määräajan.

Yksi lain valmistelussa esillä olleista vaihtoehtoista puhelinmyynnin sääntelyksi on ollut markkinointipuheluihin liitettävä puhelinnumeron etuliite (ns. prefix), jonka avulla saapuva puhelu voitaisiin tunnistaa markkinointipuheluksi ja kuluttajalla olisi tällöin mahdollisuus päättää haluaako hän siinä hetkessä vastaanottaa markkinointipuhelua. Hallituksen esityksessä on katsottu, että etuliitettä ei ole mahdollista ottaa käyttöön kansallisesti johtuen kansainvälisistä telestandardeista. Puhelinnumeron etuliite on myös tuotu esille EU:ssa niin sanotun ePrivacy-asetuksen valmistelun yhteydessä, jossa tätä on ehdotettu otettavan käyttöön EU-tasolla. Etuliitteen pysyminen lopullisessa EU-asetuksessa on epävarmaa ja kyseinen lainsäädäntöprosessi on ollut pitkään ilman merkittävää etenemistä. Kuluttajaliiton näkemyksen mukaan kansallinen lainsäädäntö ei voi jäädä odottelemaan tätä EU-lainsäädäntöä.

Kuluttajaliitto kiittää hallituksen esitystä siitä, että muotovaatimusten noudattamatta jättämisestä seuraa esitetyllä tavalla, ettei sopimus sido kuluttajaa. Lisäksi Kuluttajaliitto pitää hyvänä asiana, että seuraamusmaksua voidaan käyttää näissä tilanteissa. Nämä seuraukset ovat omiaan tehostamaan sääntelyn noudattamista.

Hallituksen esityksessä puhelinmyynnin kirjallisen vahvistuksen käyttöönotto tapahtuu muuta samassa lakiesityksessä ehdotettua sääntelyä myöhemmin 1.12.2022. **Kuluttajaliiton näkemyksen mukaan tätä voimaantuloaikaa ei tule enää pidentää, sillä kuluttajat tarvitsevat tiukennusta puhelinmyyntisääntelyyn mahdollisimman pian.**

Kotimyynti:

Kuluttajaliitto kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia kotimyyntiin ja näkee, että niillä voidaan saada parannuksia hallituksen esityksen perusteluissakin esiin tuotuihin ongelmiin, joita kotimyyntiin liittyy.

Kotimyyntiin osalta hallituksen esityksessä olisi voitu mennä sääntelyssä pidemmälle ja tarkastella keinoja, joilla edellytettäisiin ennakkolupaa kotimyyntiin. Tätä vaihtoehtoa on tarpeellista tarkastella myöhemmin uudelleen, mikäli nyt tehtävillä muutoksilla ei saada aikaan merkittävää parannusta kotimyyntiin ongelmiin.

2. Muut kuluttajansuojalakiin ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin ehdotetut muutokset (Omnibus-direktiivi)

Lakiesityksellä tehdään monia merkittäviä parannuksia kuluttajansuojaan koskien muun muassa kuluttajille annettavia tietoja ja hinnanalennusilmoituksia. Suurin osa näistä perustuu

sääntelyn taustalla olevaan direktiiviin. Nämä muutokset ovat omiaan parantamaan kuluttajansuojan tasoa koko sisämarkkinoilla, ja Kuluttajaliitto yleisesti kannattaa niiden tuomia muutoksia.

Omnibus-direktiivillä hinnanalennusilmoituksiin tehtävien muutosten vaikutuksista hävikkiriuun alennuslaputtamiseen on esitetty huolia. Huolet kohdistuvat erityisesti siihen, että miten muiden kuin nopeasti pilaantuvien tuotteiden hintojen alentaminen lähellä parasta ennen -päivämäärää vaikuttaa myöhemmän saman tuotteen eri valmistuserän (jossa parasta ennen -merkintä on eri) hinnan ilmoittamiseen. Direktiivin sanamuodoista johtuen ei näytä olevan mahdolliselta ulottaa nopeasti pilaantuvien tuotteiden poikkeusta hitaammin vanhentuviin elintarvikkeisiin. Epäselvää on, voidaanko näitä yksittäisiä pakkauksia muuten käsitellä eri tavalla. Hävikin pienentämiseksi on kuitenkin syytä pohtia, millä keinoilla hävikin pienentämistä voidaan edesauttaa.

Direktiivin oli tarkoitus tarkentaa oikeussuojakeinoja sopimattomien kaupallisten menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineillä kuluttajille (uusi KSL 2 luvun 15 a § / Omnibus-direktiivissä lisätty 11 a artikla). Omnibus-direktiivin mukaan sopimattomien kaupallisten menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineillä kuluttajilla on oltava käytössään oikeasuhteisia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, mukaan lukien korvaus kuluttajalle aiheutuneista vahingoista ja tarvittaessa hinnanalennus tai sopimuksen purkaminen. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat määrittää oikeussuojakeinojen soveltamista ja vaikutuksia koskevat tarkemmat edellytykset, kuten esimerkiksi menettelyn vakavuuden ja kuluttajalle aiheutuneen vahingon sekä muut olosuhteet.

Kuluttajaliitto on huolissaan, että kuluttajansuojalakiin ehdotetuilla muutoksilla koskien yksilöllisiä oikeussuojakeinoja ei tavoiteta direktiivin edellyttämää tehokkuutta. Kuluttajille olisi voitu rakentaa uusia ja tehokkaita keinoja tilanteisiin, joissa elinkeinonharjoittaja käyttää sopimatonta, harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelyä. Nyt ehdotetuissa muutoksissa ei esimerkiksi säädetä ollenkaan kuluttajan oikeudesta purkaa sopimus lainvastaisen menettelyn seurauksena vaan tältä osin viitataan yleisiin kuluttajansuojalain virhesäännöksiin ja yleisiin sopimus- ja kuluttajaoikeuden periaatteisiin, muun muassa oikeustoimilakiin. Säännösten tehokkuutta syö se oletus, että kuluttajat tuntisivat tai pystyisivät käyttämään oikeustoimilakia argumentoinnissaan. Omnibus-direktiivi on pyrkinyt keinojen tehokkuuteen ja käytettävyyteen eli poistamaan juuri tällaiset tilanteet. Kuluttajaliitto näkee, että kuluttajien tehokkaat oikeussuojakeinot tulisi turvata selkeästi kuluttajansuojalaissa.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry

Helsingissä, 14.4.2022

Juha Beurling-Pomoell
Pääsihteeri

Emmi Meriranta
Lakimies