

43/2012

Arviomuistio kuluttajansuojalain muutostarpeista

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Arviomuistio kuluttajansuojalain muutostarpeista

Lausuntotiivistelmä

4.7.2012

Julkaisun nimi Arviomuistio kuluttajansuojalain muutostarpeista
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Anne Heiskanen

**Oikeusministeriön
julkaisu** 43/2012
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 21/41/2011 **HARE numero** OM014:00/2012

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-232-3

URN URN:ISBN:978-952-259-232-3
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-232-3>

**Asia- ja avain-
sanat** kuluttajansuoja

Tiivistelmä Oikeusministeriö pyysi kuluttajansuojalain muutostarpeita koskevasta arviomuistio-
sta lausuntoa 32 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi yhteensä 30 ta-
hoa.

Lausunnonantajat yhtyivät arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, ettei kuluttajansuojalaissa ole kiireellistä korjausta vaativia merkittäviä epäkohtia ja ettei lain kokonaisuudistukselle ole tarvetta. Kuluttajansuojalain rakenteen ja käsitteiden selkeyttämistä pidettiin kuitenkin tarpeellisena. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmää koskevien uudistusehdotusten osalta lausunnonantajien mielipiteet jakautuivat. Kuluttajaviraston aloite puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta jakoi niinkään mielipiteitä.

4.7.2012

Publikationens titel	Bedömningspromemoria om behoven att revidera konsumentskyddslagen Remissammandrag		
Författare	Anne Heiskanen		
Justitieministeriets publikation	43/2012 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 21/41/2011	HARE nummer	OM014:00/2012
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-232-3		
URN	URN:ISBN:978-952-259-232-3		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-232-3		
Sak- och nyckelord	konsumentskydd		
Referat	<p>Justitieministeriet bad 32 myndigheter och sammanslutningar yttra sig om bedömningspromemorian om behoven att revidera konsumentskyddslagen. Svar inkom från 30 remissinstanser.</p> <p>Remissinstanserna omfattade den i bedömningspromemorian framförda åsikten att konsumentskyddslagen inte innehåller betydande missförhållanden som skulle kräva skyndsamma ändringar och att det inte finns behov av en totalrevidering av lagen. Det ansågs dock finnas ett behov av större klarhet i fråga om konsumentskyddslagens struktur och begrepp. När det gäller förslagen till reformering av tillsyns- och påföljdssystemet gick remissinstansernas åsikter isär. Konsumentverkets initiativ om en översyn av bestämmelserna om telefonförsäljning fick också ett delat mottagande.</p>		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA	9
3	KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN	10
3.1	Sääntelyn tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus	10
3.2	Kuluttajansuojalain rakenne ja tarpeettomien säännösten kumoaminen	10
3.3	Kuluttajansuojalain soveltamisala ja keskeiset käsitteet	11
3.4	Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteissa (2 luku)	13
3.5	Sopimusehtojen sääntely sekä sopimuksen sovittelu ja tulkinta (3 ja 4 luku)	15
3.6	Kuluttajankauppa (5 luku)	15
3.7	Kotimyynti ja etämyynti (6 luku)	19
3.8	Rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynti (6 a luku)	19
3.9	Kuluttajaluotot (7 luku)	20
3.10	Kuluttajapalvelussopimukset (8 luku)	20
3.11	Taloelementtien kauppa ja rakennusurakka (9 luku)	21
3.12	Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuotteet (10 luku)	22
3.13	Valvonta ja seuraamukset	22
4	PUHELINMYYNIN SÄÄNTELYN UUDISTAMINEN	26
5	MUUT HUOMIOT	28
	LIITE	29

1 JOHDANTO

Kuluttajansuojalaki (38/1978) on tullut voimaan vuonna 1978. Lakia on sittemmin muutettu kymmeniä kertoja, ja sen nykyinen sisältö pohjautuu suurelta osin EU-lainsäädäntöön. Lakia tullaan uudistamaan kuluttajan oikeuksia koskevan EU:n direktiivin 2011/83/EU täytäntöönpanemiseksi. Kansallisen täytäntöönpanon määräaika päättyy 13 päivänä joulukuuta 2013.

Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelman laatimassa 27 päivänä helmikuuta 2012 valmistuneessa arviomuistiossa (Mietintöjä ja lausuntoja 9/2012) on pohdittu, tulisiko kuluttajansuojalakia uudistaa direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä laajemminkin ja mitkä uudistukset olisivat tarpeellisia ja EU-sääntely huomioon ottaen mahdollisia.

Muistiossa esitetyn arvion mukaan kuluttajansuojalaissa ei ole kiireellisiä korjausta vaativia merkittäviä epäkohtia tai puutteita, eikä lain kokonaisuudistukselle ole tarvetta. Muistiossa esitetään kuitenkin harkittavaksi, että lakiin tehtäisiin eräitä osittaisuudistuksia ja vähäisempiä tarkistuksia. Tarpeellisena pidetään muun muassa lain valvonta- ja seuraamusjärjestelmän tehostamista yhdenmukaistamalla kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeus vastaamaan rinnakkaisviranomaisten oikeuksia.

Lisäksi Kuluttajavirasto on tehnyt marraskuussa 2011 oikeusministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle aloitteen puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta. Aloitteessa tuodaan esiin puhelinmyynnissä ilmenneitä ongelmia, joihin kuluttaja-asiamiehen näkemyksen mukaan tulisi ensisijaisesti puuttua muuttamalla lainsäädäntöä siten, että puhelinmyynti edellyttäisi kuluttajan ennakkosuostumusta. Toissijaisena vaihtoehtona voitaisiin sen näkemyksen mukaan harkita viranomaisen ylläpitämän suoramarkkinoinnin kieltorekisterin perustamista.

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa arviomuistiosta sekä Kuluttajaviraston tekemästä aloitteesta 32 viranomaiselta ja yhteisöltä. Näistä lausunnon antoi 24. Lisäksi kuusi lausunnonantajaa toimitti lausunnon oma-aloitteisesti. Tiivistelmän liitteessä on lueteltu ne viranomaiset ja yhteisöt, joilta lausuntoa pyydettiin ja jotka sen antoivat.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Valtaosa lausunnonantajista yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, ettei kuluttajansuojalaissa ole kiireellistä korjausta vaativia merkittäviä epäkohtia ja ettei lain kokonaisuudistukselle ole tarvetta.

Kuluttajansuojalain rakenteen ja käsitteiden selkeyttämistä pidetään tarpeellisena, mutta eriäviä näkemyksiä esitetään siitä, missä laajuudessa tämä tulisi toteuttaa. Esimerkiksi hintatietosääntelyn yhdistämistä ja tarpeettoman erillissääntelyn kumoamista kannatetaan yleisesti, kun taas markkinointisääntelyn kokoaminen erilliseen markkinointilakiin jakaa mielipiteitä.

Useat lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti kuluttajansuojalain valvonta- ja seuraamusjärjestelmän tehostamiseen tähtääviin uudistusehdotuksiin eli kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeuden laajentamiseen ja erityisen seuraamusmaksun käyttöönottoon. Erityisesti elinkeinoelämää edustavat tahot kuitenkin suhtautuvat arviomuistiossa esitettyihin muutosehdotuksiin kriittisesti muun muassa siitä syystä, että niiden näkemyksen mukaan muutokset saattaisivat heikentää yritysten oikeusturvaa.

Kuluttajaviraston aloitteesta puhelinmyynnin uudistamiseksi esitetään runsaasti näkemyksiä, ja myös sen osalta lausunnonantajien mielipiteet jakautuvat. Ennakkosuostumuksen edellyttämiseen tai toissijaisesti viranomaisen ylläpitämän kieltorekisterin perustamiseen myönteisesti suhtautuvat katsovat muun muassa, että muutoksilla voitaisiin nykyistä paremmin turvata eri tavoin heikommassa asemassa olevien väestöryhmien asema puhelinmyynnin asiakkaina. Aloitetta vastustavat tahot sen sijaan katsovat, että ennakkosuostumuksen vaatimus muun muassa rajoittaisi elinkeinonvapautta sekä kohden tuisi moniin toimialoihin, joissa puhelinmyynti ei ole aiheuttanut ongelmia.

Lisäksi yksittäiset lausunnonantajat tuovat esiin muitakin kuin arviomuistiossa esitettyjä lainsäädännön tarkistustarpeita.

3

KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN

3.1 Sääntelyn tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Valtaosa lausunnonantajista yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että kuluttajansuojalaissa ei ole kiireellistä korjausta vaativia merkittäviä epäkohtia tai puutteita ja ettei lain kokonaisuudistukselle ole tarvetta (*työ- ja elinkeinoministeriö (jälj. TEM), sosiaali- ja terveysministeriö (jälj. STM), Elinkeinoelämän Keskusliitto EK (jälj. EK), Finanssialan Keskusliitto ry (jälj. FK), Keskuskauppakamari (jälj. KKK), Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry (jälj. Kuluttajaliitto), Rakennusteollisuus RT ry (jälj. RT), Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (jälj. ASML), Suomen Kaupan liitto ry (jälj. Kaupan liitto), Suomen Yrittäjät ry, Takuu-Säätiö ja Sanoma Media Finland (jälj. Sanoma Media)*).

Myös *valtiovarainministeriö (jälj. VM)* pitää ehdotettuja osittaisuudistuksia ja tarkistuksia kannatettavina, mutta se katsoo *Kilpailuviraston* tavoin, että myös kokonaisuudistuksen tarvetta olisi selvitettävä vielä tarkemmin. *Oikeustieteen tohtori, kauppaoikeuden dosentti Klaus Viitanen Helsingin yliopistosta (jälj. Viitanen)* katsoo, että kuluttajansuojalakia olisi syytä uudistaa monilta osin.

KKK ja *ASML* katsovat, että direktiivin implementoinnin yhteydessä tulisi toteuttaa ainoastaan hintatietosääntelyn selkeyttäminen sekä arviomuistiossa esitetyt lain rakenteen selkeyttämiseen liittyvät tekniset muokkaukset. Muiden mahdollisten muutostarpeiden arviointi tulisi siirtää sellaiseen ajankohtaan, että niihin liittyvien taustaselvityksien huolelliseen hoitamiseen voidaan panostaa riittävästi.

3.2 Kuluttajansuojalain rakenne ja tarpeettomien säännösten kumoaminen

Muistiossa todetaan

Kuluttajansuojalain tietyn sääntelykokonaisuuden muodostavien lukujen tai ainakin osan niistä irrottamista erillisiksi laeiksi tai sisällyttämistä läheiseen muuhun lainsäädäntöön on esitetty harkittavaksi. Hajauttaminen ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan perusteltua, koska hajautetun kuluttajansuojalainsäädännön soveltaminen olisi tuskin yksinkertaisempaa tai helpompaa kuin keskitetyn lain soveltaminen, eikä hajauttamisesta näyttäisi koituvan muutakaan etua lain käyttäjille.

Lain rakennetta voitaisiin selkeyttää siten, että 12 luvun yleisluontoiset säännökset siirrettäisiin pääosin 1 lukuun (välimieslausekkeiden sitomattomuus 4 lukuun) ja 12 lukuun koottaisiin valvonta- ja seuraamusjärjestelmää koskevat säännökset. EU:n ”vanhoihin” kuluttajansuojadirektiiveihin pohjautuvat lakiviittaussäännökset sekä perustuslain vaatimuksia vastaamaton 12 luvun 2 §:n asetuksenantovaltuus olisi kumottava tarpeettomina.

Kuluttajavirasto, Kaupan liitto, KKK, Mainostajien Liitto, RT, ASML, Takuu-Säätiö ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (jälj. SAK) yhtyvät muistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, ettei kuluttajansuojalain lukuja ole perusteltua hajauttaa erillislajeiksi. Autoalan Keskusliitto ry:n (jälj. AKL) mukaan kuluttajansuojalaista ei ainakaan pitäisi irrottaa sen ydinkohtia, kuten kulutustavaran kauppaa koskevaa sääntelyä.

VM, Kuluttajavirasto, kuluttajariitalautakunta (jälj. KRIL), EK, Kaupan liitto, KKK, RT ja SAK pitävät tarpeellisina esitettyjä teknisluonteisia säännösten siirtoja. Kaupan liitto katsoo, että tarpeettomiksi tulleet lakiviitaukset sekä asetuksenantovaltuus on syytä kumota arviomuistion mukaisesti.

Viitanen mukaan kollektiivisen kuluttajaoikeuden valvontaa ja seuraamuksia koskeva sääntely olisi perusteltua siirtää ja kerätä kootusti lain viimeiseksi luvuksi. Hän esittää, että samassa yhteydessä kyseiseen lukuun siirrettäisiin myös Kuluttajavirastoa koskevasta laista siellä olevia nimenomaan kuluttaja-asiamiehen valvontatoimintaa koskevia säännöksiä. Lainvalintaa koskevan 12 luvun 1f §:n kumoamista koskevan ehdotuksen osalta Viitanen toteaa, että laki sisältää paljon muitakin säännöksiä, joiden merkitys on lähinnä informatiivinen. Viitanen myös huomauttaa, että Rooma I -asetus ei kumonnut vuoden 1980 yleissopimusta, vaan sitä sovelletaan edelleen esimerkiksi sellaisissa kansainvälisissä kuluttajasopimuksissa, joissa toinen sopijapuoli asuu Tanskassa.

Mainostajien Liitto katsoo, että muistiossa ehdotetut teknisluonteiset säännösten siirrot ja muut vähäiset muutokset voitaisiin toteuttaa tarpeellisin osin myöhemmin samalla, kun kuluttajansuojalakiin tulee muita pakottavia muutostarpeita. *ASML:n* mukaan muistiossa mainitut teknisluonteiset säännösten siirrot olisi perusteltua toteuttaa, mikäli lakia kokonaisuudessaan jossain vaiheessa uudistetaan.

3.3 Kuluttajansuojalain soveltamisala ja keskeiset käsitteet

Muistiossa todetaan

Olisi harkittava kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteiden täydellisempää yhdenmukaistamista EU-oikeuden vastaavien käsitteiden kanssa. Olisi myös mietittävä, voitaisiinko epäselvästä kulutushyödykkeen käsitteestä luopua kokonaan ja korvata se tarvittaessa ja asiayhteydestä riippu-

en ilmaisuilla ”tavara” tai ”palvelu” taikka kaiken kattavasti ”kiinteä ja irtain omaisuus sekä palvelut”.

Kuluttajaoikeudellisten periaatteiden soveltamista eräisiin julkisiin palveluihin on selvitetty oikeusministeriössä erikseen. Myös ratkaisut mahdollisista jatkotoimista tehdään erikseen.

VM, Finanssivalvonta (jälj. Fiva) ja Kuluttajavirasto kannattavat luopumista epäselvästä kulutushyödyke-käsitteestä. VM:n mukaan kulutushyödykkeen käsite on aiheuttanut epäselvyyttä kuluttajansuojalain ja arvopaperimarkkinalain välillä erityisesti arvopaperin määrittelyn soveltamisen kannalta. Fiva huomauttaa, että termien valintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska kulutushyödykkeen käsite on nykyisin varsin laaja kattaen esimerkiksi arvopaperit ja sijoituspalvelut.

Kaupan liitto katsoo, että kulutushyödykkeen käsitteen korvaamista asiayhteydestä riippuen käsitteillä ”tavara” tai ”palvelu” on asianmukaista pohtia. Sen sijaan se pitää ilmaisua ”kiinteä ja irtain omaisuus sekä palvelut” tarpeettoman pitkänä. *KKK* toteaa, että mikäli kulutushyödykkeen käsitteestä luovutaan, tulee se korvata käytännöllisemmällä ilmaisulla kuin monisanaisella kattavaksi tarkoitettulla ilmaisulla. Sen sijaan *Takuu-Säätiö* pitää esitetyistä määrittelmistä parhaimpana ilmaisua ”kiinteä ja irtain omaisuus sekä palvelut” sen täsmällisyyden vuoksi. *AKL* katsoo, että kuluttajansuojalain peruskäsitteet voidaan korvata asiayhteydestä riippuen arviomuistiossa esitetyllä tavalla, mikäli muutokset katsotaan tarkoituksenmukaisiksi.

FK, Kaupan liitto ja SAK pitävät perusteltuna kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteiden yhtenäistämistä EU-oikeudessa omaksuttujen vastaavien käsitteiden kanssa. Myös *Mainostajien Liitto* pitää lähtökohtaisesti kannatettavana kansallisten määrittelyjen yhdenmukaistamista direktiivien määrittelyjen kanssa, mutta katsoo muutosten edellyttävän tuekseen painavampia perusteluja.

Kuluttajavirasto pitää tarpeellisena kuluttajansuojalain soveltamisalan selkeyttämistä niin, että yritysten kunnan ostotoiminta kuluttajilta kuuluisi nimenomaisesti kuluttajansuojalain piiriin. Nykyisen tulkinnan mukaan toimintaan ei ole voitu puuttua.

Fiva nostaa esille kysymyksen siitä, tulisiko kuluttajiin rinnastettavien elinkeinonharjoittajien suojan tasoa nostaa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteiden määrittelyn uudelleen arvioinnin yhteydessä. Se mainitsee esimerkkinä vakuutuslainsäätelyä, jossa tämä suojan tarve on tunnustettu ja sopimusvapautta on rajoitettu näiden toimijoiden suojaksi.

Viitanen esittää harkittavaksi, että kuluttajansuojalain tarjoama suoja laajennettaisiin koskemaan sellaisia voittoa tuottamattomia yhdistyksiä ja yhteisöjä, jotka hankkivat hyödykkeitä omaan kulutukseensa. Samoin suoja voitaisiin laajentaa koskemaan sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka hankkivat kulutushyödykkeitä elinkeinotoiminnassaan käytettäväksi. Viitanen ei näe tarvetta vakiintuneen merkityksisällön omaavan kulutushyödyke-käsitteen poistamiseen tai uudelleen määrittelyyn muistiossa esitetyillä tavoilla, koska hänen mukaansa ehdotetut määrittelyt johtaisivat käytännössä sekaannuksiin. Lisäksi Viitanen katsoo, että elinkeinonharjoittajan käsitettä tulisi selkeyttää taloudelli-

sen hyödyn tavoittelua koskevan vaatimuksen osalta. Hänen mukaansa elinkeinonharjoittajan käsitteen ja soveltamiskäytännön välillä vallitsee nykyisin selvä ristiriita, koska kuluttajansuojalakia on perinteisesti ja perustellusti sovellettu sellaisiin julkisen vallan ylläpitämiin palveluihin, joissa ei tavoitella voittoa, vaan käytännössä lähinnä pelkäättään kustannusvastaavuutta.

3.4 Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteissa (2 luku)

Erillinen markkinointilaki

Muistiossa todetaan

Mainontaa ja muuta markkinointia koskevan sääntelyn hajanaisuuden ja päällekkäisyyksien takia tulisi harkita, pitäisikö markkinoinnista säätää kuluttajansuojalain ja erityislakien sijasta keskitetysti erillisessä markkinointilaissa, esimerkiksi samaan tapaan kuin muissa Pohjoismaissa.

VM, lapsiasiavaltuutettu, Takuu-Säätiö ja AKL suhtautuvat myönteisesti erillisen markkinointilain säätämiseen.

Myös *Kilpailuvirasto, EK, KKK, Kaupan liitto, Suomen Yrittäjät ry, Viestinnän Keskusliitto ry ja Sanoma Media* pitävät erillisen markkinointilain säätämistä lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta katsovat asian vaativan vielä tarkempaa selvitystä. Kilpailuviraston mukaan se, että muissa maissa on päädytty erilliseen markkinointilakiin, näyttäisi puoltavan tällaista ratkaisua. Viestinnän Keskusliitto ry toteaa, että arviot siitä, mitkä markkinointia koskevista aineellisista säännöksistä voidaan muotoilla luonteeltaan yleisiksi ja mitkä säännöksistä on syytä jatkossakin pitää toimiala-, tuote- tai palvelukohtaisina, edellyttävät monipuolista vaikutusarviointia. Sen mukaan selvityksessä olisi hyvä analysoida ainakin Ruotsin kokemuksia vastaavan sääntelyn toteuttamisesta. Kaupan liitto katsoo tarpeelliseksi hankkia tietoa muiden Pohjoismaiden markkinointilakien toimivuudesta eri tahojen näkökulmasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö (jälj. LVM), STM, Viitanen, FK, Mainostajien Liitto, RT ja ASML eivät pidä kannatettavana sitä, että markkinointia koskevista kysymyksistä säädettäisiin erillisellä lailla, ja myös *Fiva* suhtautuu siihen epäilevästi. *STM:n* mukaan jatkossakin on tarvetta säilyttää joidenkin erityisalueiden osalta erillissääntelyä, ja näissä tilanteissa markkinointia koskevat säädökset kuuluvat olennaisena osana kyseisen substanssialueen kokonaisuuteen. Myös *FK:n* mukaan nykytilan mukaiset sektorilainsäädännössä olevat määräykset turvaavat sen, että eri alojen erityispiirteet ja lainsäädännön eroavaisuudet otetaan riittävällä tavalla huomioon. *RT* toteaa, että eri säädösten sisältämät markkinointia koskevat määräykset poikkeavat niin paljon toisistaan, että pyrkimys niiden lainsäädännölliseen keskittämiseen yhteen lakiin ei vaikuta toimivalta eikä tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta. *Viitanen* ja *ASML:n* mukaan nykyinen periaate, jonka mukaan valtaosa kuluttajan asemaa koskevasta sääntelystä löytyy kootusti yhdestä laista, on selkeytensä vuoksi paljon parempi.

Kuluttajaviraston ja Mainostajien Liiton näkemyksen mukaan markkinointisäännösten kokoamista erilliseen markkinointilakiin tulee harkita lähtökohtaisesti silloin, jos säännökset ulotetaan koskemaan myös julkisia palveluita. KKK katsoo, että kuluttajansuojalain peruseriaatteita olisi perusteltua soveltaa myös julkisyhteisöihin niiden markkinoidessa palveluitaan. Mainostajien Liitto pitää tätä perusteltuna laajemminkin. AKL esittää, että markkinointia koskevien säännösten soveltamisalaa laajennettaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla muihinkin kuin vain kuluttajiin sekä julkisyhteisöjen harjoittamaan markkinointiin. Suomen Yrittäjät ry puolestaan toteaa, että jos erillistä markkinointilakia ryhdytään valmistelemaan, tulee samalla tarkastella myös markkinointilain suhdetta sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin, koska erityisesti vastaperustetut yritykset ja yksinyrittäjät kohtaavat säännönmukaisesti harhaanjohtavaa markkinointia.

Hinnan ilmoittaminen markkinoinnissa

Muistiossa todetaan

Hintojen ilmoittamista koskevan hajanaisen ja päällekkäisen sääntelyn koostamista yleissäännöksiksi olisi syytä harkita.

Fiva, Kuluttajavirasto, lapsiasiavaltuutettu, EK, Kaupan liitto, KKK, Mainostajien liitto, ASML, AKL ja SAK pitävät kannatettavana hinnan ilmoittamista koskevan sääntelyn yhdistämistä muistiossa ehdotetulla tavalla. *Mainostajien Liitto* esittää, että samassa yhteydessä arvioitaisiin erityisesti kansallisen hinnanalennusilmoituksia koskevan säännöksen tarpeellisuutta ja tehokkuutta suhteessa muiden maiden vastaaviin käytäntöihin.

Muut huomiot

Viitasen mukaan vaikutuskriteerin sisältöä tulisi selventää lakitekstissä, ja vaikutuskriteeri tulisi liittää kaikkiin 2 luvun aineellisoikeudellisiin säännöksiin, jotka eivät ole selvästi direktiivin mustan listan vastaisia. Lisäksi hän katsoo, että vertailevaa mainontaa ja vastikkeellisten sattumanvaraisten etujen kieltoa koskevat säännökset tulisi palauttaa kuluttajansuojalain 2 lukuun. Viitasen näkemyksen mukaan myös hyvän tavan vastaista ja sopimattoman markkinoinnin välistä rajanvetoa tulisi selkeyttää erityisesti alaikäisiin kohdistuvan markkinoinnin osalta.

3.5 Sopimusehtojen sääntely sekä sopimuksen sovittelu ja tulkinta (3 ja 4 luku)

Muistiossa todetaan

Uusi direktiivi kuluttajan oikeuksista ei muuta direktiivin 93/13/EY asiasältöä. Direktiivin minimitasosta poikkeava kansallinen sääntely on edelleen perusteltua säilyttää. Myöskään muita muutostarpeita ei ole ilmennyt 3 luvun kollektiivisuojan tai 4 luvun kohtuullistamis- ja tulkintasäännösten osalta.

Kuluttajaviraston, Kaupan liiton ja SAK:n mukaan kuluttajansuojalain 3 luku on toiminut hyvin, eikä sääntelyn muuttamiselle ole tarvetta. *Kuluttajavirasto* kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että direktiivissä 93/13/EY on nimenomaisesti todettu myös epäselvien ehtojen olevan kohtuuttomia ja että sama kanta ilmenee myös markkinaoikeuden ratkaisukäytännöstä. Virasto esittää, että tämä periaate kirjattaisiin näkyviin, jotta yritykset voisivat sopimusehtoja laatiessaan ottaa huomioon myös sopimusehtojen selkeyden vaatimuksen.

3.6 Kuluttajankauppa (5 luku)

Erityiset kaupan kohteet

Muistiossa todetaan

Kuluttajansuojalain 5 luku on luonteeltaan tavarankauppaa koskeva yleislaki. Erityissääntelyä on kaivattu erityisesti elävien eläinten kauppaan. Muistiossa ei kuitenkaan katsota erillissääntelyyn olevan tarvetta, vaan parhaana ratkaisuna pidetään alakohtaista itsesääntelyä.

Erityissääntelyn tarpeellisuus on noussut esille myös autokaupan, erityisesti käytetyn autokaupan osalta. Muistiossa ehdotetaan, että tavaran virheellisuuden arviointia koskevia 5 luvun säännöksiä selvennettäisiin siten, että samojen periaatteiden soveltaminen uuden ja käytetyn tavaran kauppaan kävisi laista paremmin ilmi.

Arvion mukaan 5 luvun yleislakiluonteesta ei näyttäisi olevan perusteita luopua miltään osin.

Kuluttajavirasto, Mainostajien Liitto ja Kaupan liitto katsovat, ettei eläinten osalta ole tarvetta erityissääntelyyn. *Kuluttajaviraston ja Mainostajien Liiton* mukaan eläinkauppaa koskevat käytännön ongelmat voidaan hoitaa itsesääntelyn keinoin kehittämällä käytäntösääntöjä ja mallisopimuslomakkeita.

KRIL ei pidä ongelmallisena sitä, että kuluttajansuojalaki koskee erilaisia kaupan kohteita. Lautakunta ei näe myöskään tarvetta tavaravirheellisuuden arviointia koskevien säännösten muuttamiselle muistiossa esitetyin tavoin.

Viitanen pitää kannatettavana arviomuistiossa esitettyä näkemystä, jonka mukaan käytettyjen tavaroiden kauppaan tulisi aina soveltaa 5 luvun 14 §:ää siitä riippumatta, onko tavara myyty sellaisena kuin se on -ehtoa käyttäen. Myös *Kuluttajavirasto* ja *SAK* kannattavat ehdotettuja täsmennyksiä luvun 14 §:ään.

Mainostajien Liitto ja *AKL* katsovat nykyisen sääntelyn tavaravirheellisuuden osalta olevan riittävää, koska käytetyn tavaravirheellisyttä on perusteltua arvioida käytännössä eri perustein kuin uuden tavaravirheellisyttä. *Kauppan liiton* mukaan muistiosta ei ilmene tarpeeksi selkeästi, millaista muutosta käytetyn tavaravirheen osalta lakiin esitetään ja mitä muutoksella tavoitellaan. Sen mukaan uusi ja käytetty tavara eroavat olennaisesti toisistaan sen suhteen, mitä kuluttajalla on aihetta odottaa tavaralta sen virheettömyyden suhteen. Liitto toteaa, että myytyä tavaraa arvioidaankin joka tapauksessa kuluttajansuojalain 5 luvun 12 §:n 5 kohdan mukaisesti yksilönä, johon vaikuttaa muun muassa se, onko tavara uusi vai käytetty.

Kuluttajavirasto, *EK* ja *RT* pitävät 5 luvun yleislakiluonnetta ylipäänsä toimivana ratkaisuna ja katsovat, ettei siitä ole aihetta luopua.

Viitanen katsoo, että myös ennakkotarkastusvelvollisuuden olemassaoloon käytettyjen tavaroiden kaupassa tulisi ottaa kantaa. Hänen mukaansa suositeltavana voitaisiin pitää vaihtoehtoa, jonka mukaan ostajan tulisi tutkia nähtävänä oleva tavara ennen kaupan tekoa päällisin puolin ulkoisesti. Lisäksi *Viitanen* toteaa, että nykyisellään 5 luvun säännökset soveltuvat huonosti yhä yleistyvien ilman tallennusalustaa myytävien digitaalisten hyödykkeiden hankintaan (esim. internetin välityksellä ostetut ja toimitetut elokuvat ja kirjat). Hänen mukaansa tulisikin harkita, millä tavoin näitä hyödykkeitä hankkivan kuluttajan asemaa voitaisiin suojata nykyistä paremmin. Lisäksi *Viitanen* katsoo, että huutokauppaa koskevan rajauksen poistamista tulisi harkita, sillä säännös juontaa juurensa ajalta, jolloin huutokauppa oli vielä poikkeuksellisen edullinen tapa hankkia käytettyjä tavaroita.

Vastuu-aika (15 §)

Muistiossa todetaan

Elinkeinonharjoittajan lakisääteisen virhevastuun kestoista vallitsevien väärinkäsitysten takia sääntelyä voitaisiin selkiyttää esimerkiksi siten, että vastuuajan kytkeytyminen vanhentumissääntöön kävisi laista nimenomaisesti ilmi.

Kuluttajavirasto, *AKL* ja *SAK* pitävät kannatettavana myyjän virhevastuun kestoja koskevan sääntelyn selkeyttämistä muistiossa ehdotetulla tavalla. Lisäksi *AKL* katsoo, että myyjän virhevastuun pituus tulisi ilmetä laista selkeästi.

Sen sijaan *Mainostajien Liitto* ei pidä muistiossa ehdotettua lisäystä tarpeellisena. *Kauppan liitto* katsoo, että pelkkä lakitekstin muuttaminen vanhentumislakiin tehtävällä viittauksella tuskin korjaa virhevastuun kestoja koskevia epäselvyytilanteita. Sen mukaan olennaisempaa on kehittää ja lisätä kuluttajaviranomaisten sekä muun muassa kuluttajajärjestöjen järjestyksen jakamaa informaatiota lain sisällöstä. Lisäksi *Kauppan liitto* toteaa *Suomen Yrittäjät ry:n* tavoin, että mikäli viittaus vanhenemissääntöön lisätään lakiin, tulee samalla huolehtia siitä, että kuluttajat ovat tietoisia myös 5 luvun 16 §:ssä säädetystä reklamointivelvollisuudesta.

Virheen oikaisu (18 §)

Muistiossa todetaan

Olisi harkittava, onko syytä säätää virheen korjaamisen kuluttomuudesta poikkeus silloin, kun virhe ilmenee direktiivissä 1999/44/EY säädettyä kahden vuoden vastuuajaa myöhemmin ja korjaus lisää tavaran käyttöikä ja arvoa merkittävästi. Voitaisiin harkita esimerkiksi säännöstä, jonka mukaan kuluttaja joutuisi osallistumaan korjauskustannuksiin tavaran arvonnousua vastaavalla määrällä, jos korjaus olisi kuluttajankin kannalta järkevämpi seuraamusvaihtoehto kuin hinnanalennus tai kaupan purku.

Kuluttajaliitto, KKK, Mainostajien Liitto, RT, Kauppan liitto, Suomen Yrittäjät ry ja *AKL* katsovat, että virheen oikaisusääntöksiä on tarpeellista uudistaa arviomuistiossa esitetyllä tavalla. Sen sijaan *Kuluttajavirasto, Viitanen* ja *SAK* eivät pidä ehdotusta kannatettavana. Viitanen mukaan ehdotettu muutos johtaisi tulkintavaikeuksiin siitä, mitä on pidettävä tavaran arvonnousun suuruutena. Toiseksi hän huomauttaa, että tavaran virheen selvittelystä ja reklamoinnista aiheutuu kuluttajalle käytännössä yleensä kustannuksia ja huomattavaakin ajanhukkaa. Ne kompensoivat käytännössä tavaran arvon mahdollisen nousun. *SAK:n* mukaan ehdotettu muutos heikentäisi kuluttajan asemaa.

KRIL katsoo, että selvyden vuoksi tavaran korjauksen arvonnousun korvaamisesta voisi nimenomaisesti säätää laissa, mutta ei arviomuistiossa ehdotetussa muodossa. *Lautakunnan* mukaan arvonnousun korvaaminen tulisi kytkeä pelkästään myyjän korjausvaihtoehtoon, ei siihen, onko korjaus kuluttajan kannalta järkevämpää kuin jokin muu seuraamusvaihtoehto. *KKK* puolestaan esittää, että mikäli kuluttaja ei haluaisi osallistua korjauskustannuksiin arvonnousun osuudella, tulisi kyseinen määrä vähentää palautettavan hinnan osuudesta kaupan purkutilanteessa.

Kuluttajaliitto esittää, että kuluttajan oikeusturvan toteutumiseksi virheen oikaisua koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että kuluttajalla olisi lähtökohtaisesti aina ensisijainen oikeus vaihtaa viallinen tuote virheettömään tai saada korjauksen yhteydessä käyttöön vastaava laite maksutta korjauksen ajaksi.

Viitanen esittää kuluttajansuojalain 5 luvun 10 ja 20 §:ää muutettaviksi siten, että niistä kävisi nimenomaisesti ilmi, kenellä on todistustaakka myyjän vahingonkorvausvelvollisuuden synnyttävän tuottamuksen puuttumisesta tai sen olemassaolosta.

Kuluttajankaupan sääntely kauppalaissa

Muistiossa todetaan

Kuluttajankauppasäännöksiä ei ole perusteltua sisällyttää kauppalakiin, koska se ei yksinkertaistaisi eikä selkeyttäisi lainsäädäntöä, vaan johtaisi päinvastoin monimutkaiseen ja vaikeasti hallittavaan sääntelyyn. Erityisen ongelmalliseksi yhdistämisen tekee säännösten toisistaan poikkeavat soveltamisalat.

Useat lausunnonantajat yhtyvät arviomuistiossa esitettyihin näkemyksiin siitä, ettei kuluttajankauppasäännösten sisällyttämiselle kauppalakiin ole perusteita (*KRIL, Kuluttajavirasto, Viitanen, EK, Mainostajien Liitto, RT, ASML, Kaupan liitto, Suomen Yrittäjät ry* ja *AKL*). *AKL* katsoo, että kuluttajansuojalain 5 luvun säännöksiä tulisi pikemminkin täydentää siten, että ne säännökset, joiden osalta viitataan kauppalain säännöksiin, siirrettäisiin tarvittaessa sisällöltään täsmennettynä ja tarkistettuna osaksi kuluttajansuojalain 5 lukua.

Viitanen mukaan kauppalain soveltamista koskevaa kuluttajansuojalain 5 luvun 29 §:ää tulisi täydentää siten, että siitä kävisi selvästi ilmi, ovatko pykälässä mainitut säännökset kuluttajankaupassa tahdonvaltaisia vai pakottavia.

Muut huomiot

Kuluttajaliiton mukaan osittaisuudistuksen yhteydessä tulisi pohtia, miten kuluttajansuojalain 5 luvun 17, 24 ja 25 §:n soveltamistilanteissa kuluttajansuojaa saataisiin parannettua. Sen mukaan on yhä yleisempää, että kuluttajan kanssa tehdään sopimus, vaaditaan täysi maksu etukäteen ja tavara toimitetaan kuluttajalle jälkikäteen. Liitto toteaa, että kuluttajan kannalta etukäteismaksaminen merkitsee merkittävää riskin lisääntymistä, ja virhetapauksessa on vaikea saada hinnanalennusta, kun kauppasumma on jo maksettu.

AKL ehdottaa, että kuluttajansuojalain 5 lukuun lisättäisiin kaupanpurkumenettelyä koskevat säännökset. Sen mukaan kauppalain kaupan purkamista koskevat säännökset eivät sovellu kuluttajankauppaan, koska kuluttajansuojalain mukainen purkukynnys on käytännössä huomattavasti alhaisempi kuin kauppalain mukainen purkukynnys. Lisäksi *AKL* esittää, että samassa yhteydessä uudistettaisiin koronmaksuvelvollisuutta koskevat säännökset siten, että palautettavalle kauppahinnalle ei tarvitsisi maksaa tuottokorkoa, jos kaupan kohdetta on voitu käyttää, ja ettei toisaalta viivästyskoron maksuvelvollisuutta olisi ainakaan kaupan kohteen palauttamista edeltävältä ajalta.

3.7 Kotimyynti ja etämyynti (6 luku)

Muistiossa todetaan

Kuluttajien oikeuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon vuoksi 6 luku on uudistettava kokonaan. Sääntelyn sisällön osalta direktiivissä on vain vähän kansallista liikkumavaraa. Valinnaisten säännösten mahdollinen tarve on syytä arvioida vasta täytäntöönpanon yhteydessä.

Viitanen katsoo, että 6 luvun uudistamisen yhteydessä koti- ja etämyyntiä koskevat säännökset tulisi nykyistä selkeämmin erotella toisistaan. Tämä mahdollistaisi myös rahoituspalveluiden etämyyntiä koskevan 6 a luvun säännösten sisällyttämisen 6 lukuun.

Lisäksi *Viitanen* ottaa kantaa direktiivin määräykseen, jossa kuluttajalle asetetaan velvollisuus palauttaa tavara kahden viikon kuluessa peruuttamisilmoituksen tekemisestä määräämättä kuitenkaan siitä, mitä määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa. Viitanen mukaan tällöin riittävä seuraamus olisi myyjälle asetettu velvollisuus ilmoittaa ostajalle tavarahan palautusvelvollisuudesta tietyn määräajan kuluessa uhalla, että peruuttamisoikeus tämän jälkeen menetetään.

Viitanen kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomen nykyisestä oikeudesta poiketen kuluttajalla on direktiivin mukaan peruuttamisoikeus myös siinä tapauksessa, että hän on ottanut tavarahan normaaliin käyttöön. Tällöin myyjä on kuitenkin oikeutettu korvaukseen tavarahan arvon vähentymisestä. Viitanen mukaan myytävien tavaroiden luonteen johdosta (esimerkiksi jalkineet, vaatteet) tämä johtaa siihen, että palautettava kauppahinta voi käytännössä olla varsin minimaalinen alkuperäiseen kauppahintaan verrattuna. Viitanen esittääkin, että myyjälle asetettaisiin velvollisuus mainita tästä kotimyyntiasiakirjassa taikka etämyyntiä koskevassa vahvistuksessa, sillä asialla voi käytännössä olla suurikin merkitys peruuttamisoikeuden käyttämisestä harkitsevalle kuluttajalle.

3.8 Rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynti (6 a luku)

Muistiossa todetaan

Uusi direktiivi kuluttajan oikeuksista ei koske rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyyntiä. Luvun sääntely on suhteellisen uutta, eikä sen osalta ole tullut esille muutostarpeita.

VM, Kuluttajavirasto ja Takuu-Säätiö yhtyvät arviomuiston laatijan näkemukseen siitä, ettei 6 a luvun sääntelyyn ole tarpeen tehdä muutoksia. VM kuitenkin toteaa, että tilannetta on syytä seurata tarkasti, koska rahoitusvälineiden etämyynti kehittyy jatkuvasti, ja on todennäköistä, että lähitulevaisuudessa tältäkin osin tulee muutostarpeita kansalliseen sääntelyyn.

3.9 Kuluttajaluotot (7 luku)

Muistiossa todetaan

Pikaluottoja samoin kuin muita velkaantumisongelmiin liittyviä hallitusohjelman kirjauksia selvitetään oikeusministeriössä erikseen. Asuntomaisuuteen liittyvien luottojen muutostarpeita joudutaan niin ikään arvioimaan erikseen uuden direktiivin tultua hyväksytyksi. Muita tarkistustarpeita ei ole ilmennyt.

VM pitää tärkeänä positiivisen luottorekisterin luomista luotonantajien vastuullisen luotonannon toteuttamiseksi. SAK:n näkemyksen mukaan pikaluottojen osalta lakiin on syytä tehdä tiukennuksia esimerkiksi asettamalla korkokatto.

Viitanen katsoo, että 7 luku on tällä hetkellä varsin vaikeaselkoinen erityisesti sen säännöksiä nykyisin koskevien lukuisten soveltamisrajoitusten vuoksi. Hän toteaa, että esimerkiksi sen selvittäminen, miten pikaluottoja tällä hetkellä säännellään, on varsin hankalaa pelkästään 7 luvun säännöksiin perehtymällä. Viitanen mukaan luvun säännösten selkeyttämistä tulisikin harkita viimeistään siinä vaiheessa, kun asuntoluottoja koskevan direktiivin implementointi tulee ajankohtaiseksi.

3.10 Kuluttajapalvelussopimukset (8 luku)

Muistiossa todetaan

Luvun soveltamisalaa on pidetty käytännön tarpeisiin nähden suppeana. Täydentävää sääntelyä on kaivattu henkilöön kohdistuvista palveluista, kuten sairauden-, terveyden- ja kauneudenhoitopalveluista, koulutuspalveluista, kulttuuri- ja virkistyspalveluista sekä muista kuin valmismatkalain piiriin kuuluvista matkailupalveluista.

Muistion mukaan 8 luvun soveltamisalan mahdollisen laajennuksen osalta olisi tässä vaiheessa syytä seurata vastaavan Ruotsin hankkeen etenemistä ja tehdä kansallisen lain muutostarpeista ratkaisuja vasta, kun nähdään, mihin Ruotsissa päädytään.

Useat lausunnonantajat yhtyvät muistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että kuluttajapalvelusten osalta on syytä seurata Ruotsin kuluttajapalvelulain uudistamisprosessia ja arvioida tarvittaessa myöhemmässä vaiheessa mahdollisia muutostarpeita (*STM, Kuluttajavirasto, EK, KKK, Mainostajien Liitto, ASML, Kaupan liitto, Suomen Lääkäriliitto ja Suomen Yrittäjät ry*). Sen sijaan Viitasen ja SAK:n mukaan luvun säännösten soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös henkilöihin kohdistuvia palveluita on kannatettavaa, eikä ole tarpeen odottaa Ruotsissa vireillä olevan lainvalmistelun tuloksia.

Suomen Yrittäjät ry huomauttaa, että uusien palvelumuotojen lisääminen 8 luvun soveltamisalaan olisi haasteellista, koska palvelumuotojen monipuolistuessa ja lisääntyessä lakia jouduttaisiin mahdollisesti muuttamaan säännöllisesti, mitä ei voida pitää perusteltuna.

3.11 Taloelementtien kauppa ja rakennusurakka (9 luku)

Lain 8 ja 9 luvun soveltamisen rajanvedon selventäminen

Muistiossa todetaan

Lain 8 ja 9 luvun soveltamisen rajanvetoa olisi syytä selventää. Olisi harkittava, voitaisiinko soveltamisaloja täsmentää esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella säädettävällä arvorajalla.

Kuluttajavirasto ja *Suomen Yrittäjät ry* pitävät perusteltuna sääntelyn selkeyttämistä arviomuistiossa kuvatulla tavalla soveltamiskäytännössä ilmenneiden väärinkäsitysten ehkäisemiseksi.

KRIL ja *RT* esittävät harkittavaksi, onko kuluttajansuojalain 8 ja 9 luvun välinen rajanveto tarpeen, vai voitaisiinko kaikista tämänytyypisistä sopimuksista säätää samassa luvussa. *RT:n* mukaan 8 ja 9 luvun säännösten yhdistäminen olisi tarpeen erityisesti siinä tapauksessa, että 8 lukua täydennettäisiin henkilöihin kohdistuvilla palveluilla.

Kaupan liitto ja *RT* suhtautuvat myönteisesti arvorajan asettamiseen kuluttajansuojalain 8 ja 9 luvun soveltamisalan täsmentämiseksi. Myös *KRIL* pitää sitä mahdollisena, jotta epämääräisestä käsitteestä ”taloudelliselta merkitykseltään huomattava” päästäisiin eroon.

Ympäristöministeriön mukaan kuluttajansuojalain uudistusta suunniteltaessa olisi syytä pohtia myös sitä, miten 8 luvun 20 §:ssä säädettyä toimeksisaajan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä saataisiin kehitettyä niin, että se paitsi turvaa kuluttajan aseman, myös mahdollistaa suunnittelijoiden käytön kosteus- ja homevauriokorjauksissa. Nyt säännös on johtanut siihen, että korvausvastuun pelosta korjaussuunnittelijat välttelevät suunnitelmien laatimista kuluttajille. Lisäksi ministeriön mukaan tulisi pohtia, miten kuluttajan asemaa talopakettikaupoissa saadaan parannettua.

Kiinteän hinnan periaatteen mainitseminen lakitekstissä

Muistiossa todetaan

Olisi harkittava, pitäisikö 9 luvun piiriin kuuluvia urakkasopimuksia koskeva kiinteän hinnan periaate mainita nimenomaisesti lakitekstissä, jotta sen soveltamisesta ei enää syntyisi epätietoisuutta.

Kaupan liitto katsoo, että 9 luvun urakkasopimukseen ajateltu kiinteän hinnan periaate on selvyuden vuoksi hyvä ilmaista säännöksessä, kun taas *KRIL* ja *RT* vastustavat tällaista lisäystä. Niiden mukaan sääntely ei vastaisi voimassa olevaa oikeustilaa. Se ei olisi myöskään kuluttajan edun mukaista, koska tällöin muun muassa ennakoimattomat kustannustekijät olisi välttämätöntä sisällyttää kiinteään hintaan, mikä taas johtaisi kustannustason nousuun.

3.12 Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuotteet (10 luku)

Muistiossa todetaan

Uudet säännökset ovat olleet voimassa vasta muutamia kuukausia. Niiden soveltamisesta ei ole tullut ainakaan oikeusministeriön tietoon ongelmia. Asiallisia muutoksia sääntelyyn ei voida kansallisesti edes tehdä, mutta teknisluontoisiin tarkistuksiin ei näyttäisi olevan tarvetta.

Viitanen toteaa, että tarvetta uudistuksiin ei ole, koska luku on vastikään uudistettu EU:n tuoreen direktiivin implementoinnin seurauksena.

3.13 Valvonta ja seuraamukset

Muistiossa todetaan

Lain valvonta- ja seuraamusjärjestelmää tulee tehostaa siten, että kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeus yhdenmukaistettaisiin vastaamaan rinnakkaisviranomaisten oikeuksia. Olisi myös syytä harkita erityisen seuraamusmaksun käyttöön ottamista esimerkiksi silloin, kun kyseessä on yksiselitteisen kieltonormin rikkominen tahallisesti tai huolimattomuudesta, jota ei voida pitää vähäisenä.

Yleistä

Energiamarkkinavirasto, Fiva, Kilpailuvirasto, Viitanen ja lapsiasiavaltuutettu yhtyvät muistiossa esitettyyn näkemykseen kuluttajansuojalain valvonta- ja seuraamusjärjestelmän tehostamistarpeesta, ja myös *VM, TEM, Kuluttajavirasto, Takuu-Säätiö* ja *SAK* pitävät kuluttaja-asiamiehen keinovalikoiman riittävyyden ja ajantasaisuuden selvittämistä kannatettavana. Energiamarkkinaviraston mukaan valvonta- ja seuraamusjärjestelmän kehittäminen on aiheellista, koska sen havaintojen mukaan sähkömarkkinoiden valvontaan tarvitaan tehokkaita keinoja. Kilpailuvirasto toteaa, että kilpailuvalvonnan näkökulmasta on tärkeää, että markkinoiden toimivuuden kannalta ongelmallista käyttäytymistä koskeva valvonta on uskottavaa.

Sen sijaan *EK, KKK, Mainostajien Liitto, RT, Viestinnän Keskusliitto ry* ja *Sanoma Media* eivät pidä kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien laajentamista kannatettavana. *KKK* esittää ratkaisuksi markkinaoikeusprosessin tehostamista siten, että epäasiallinen toiminta saataisiin asian luonteeseen nähden riittävän nopeasti ratkaistuksi.

Mainostajien Liitto pitää tärkeänä, että Kuluttajavirastolle annetaan riittävät resurssit toimivan tietokannan luomiseen valvontaa kokevasta ratkaisukäytännöstä ja että tämä tietokanta olisi vapaasti elinkeinoelämän ja kuluttajien käytettävissä. Myös *SAK* pitää valvontaresurssien lisäämistä tarpeellisenä.

EK, ASML, Kaupan liitto ja *Suomen Yrittäjät ry* pitävät tärkeänä, että valvontaan ja seuraamuksiin liittyvän lainsäädännön muutosten valmistelu toteutetaan huolellisesti ja riittävien selvitysten perusteella. *EK:n* ja *Kaupan liiton* mukaan muutokset tulee toteuttaa paremmalla aikataululla sen jälkeen, kun kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin aiheuttamat muutokset kuluttajansuojalakiin on saatu määräajan puitteissa tehtyä. *ASML* katsoo, että esillä olevien uudistusten pohdinnan jatkotyöstämiseksi tulee olla tarjolla perusteellista selvitystä nykyisten valvontakeinojen hyödyntämistavasta ja tehosta sekä analyttistä tietoa erityis- ja yleissektoreiden viranomaisten valvontavaltuuksien eroista ja vertailtavuudesta.

Viitanen katsoo, että seuraamusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä tulisi harkita sopimus oikeudellisten seuraamusten käyttöönottoa, sillä ne tehostaisivat osaltaan markkinointia koskevien säännösten noudattamista.

Kielto-oikeus

Kilpailuvirasto ja *lapsiasiavaltuutettu* tukevat arviomuistiossa esitettyä kantaa, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeus tulisi yhdenmukaistaa vastaamaan rinnakkaisviranomaisen oikeuksia. Myös *Kaupan liitto* ja *Suomen Yrittäjät ry* suhtautuvat kielto-oikeutta koskevaan ehdotukseen myönteisesti. Ne kuitenkin katsovat, että kielto-oikeuden käyttämisen tulisi olla poikkeuksellinen ja viime sijainen toimenpide ja rajoitua selviin rikkomustilanteisiin.

Sen sijaan *EK, KKK, Mainostajien Liitto, RT, Viestinnän Keskusliitto ry* ja *Sanoma Media* suhtautuvat ehdotukseen kielteisesti. *RT:n* mukaan nykyinen kieltojärjestelmä mahdollistaa nopean ja tehokkaan valvonnan, sillä kuluttaja-asiamiehen on mahdollista antaa kielto väliaikaisena, jos yrityksen menettely on tarpeen estää nopeasti. Viestinnän Keskusliitto ry pitää kielto-oikeutta ongelmallisena mainosviestinnän sananvapauden ja osin myös toimituksellisen sananvapauden kannalta. Se myös pelkää yritysten oikeusturvatakeiden heikentyvän, jos prosessi suoritettaisiin alusta loppuun yhden viranomaisen menettelyssä. Mikäli kielto-oikeus kuluttajaviranomaisille kuitenkin annettaisiin, tulee oikeutta liiton mukaan rajata siten, ettei sananvapautta voitaisi rajoittaa enempää kuin kuluttajan oikeuksia loukkaaviin markkinahäiriöihin puuttumiseksi on välttämätöntä.


VM tuo esiin tarpeen ottaa jatkovalmistelussa huomioon työ- ja elinkeinoministeriön kaavailema hanke Kuluttajaviraston ja Kilpailuviraston yhdistämisestä erityisesti siitä näkökulmasta, onko mahdollista tai aiheellista nostaa kuluttaja-asiamiehen valtuuksia samalle tasolle kuin millä Kilpailuviraston toimivalta ja valtuudet ovat. Lisäksi *VM* toteaa, että kuluttaja-asiamiehen valvontavaltuuksien lisäämisestä aiheutuvat kustannukset tulee rahoittaa asianomaisten viranomaisten määrärahakehysten puitteissa.

Erityinen seuraamusmaksu

Kilpailuvirasto, Kuluttajavirasto ja *lapsiasiavaltuutettu* pitävät kannatettavana erityisen seuraamusmaksun käyttöönottamista. *Kilpailuvirasto* kuitenkin toteaa, että sanktiomaksun suuruuden määrittely vaatii perusteellista arviointia, jossa otetaan huomioon muun muassa rikkomuksen vakavuus sekä maksun ennaltaehkäisevä vaikutus.

Viitasen näkemyksen mukaan kuluttaja-asioissa tulisi ottaa käyttöön markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu, jota voitaisiin käyttää erityisen törkeissä tapauksissa. *Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että markkinahäiriömaksun käyttöönottamista saattaisi olla perusteltua harkita sellaisissa erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa lakia rikotaan olennaisesti ja tahallaan. Oikeus markkinahäiriömaksun määräämiseen tulisi olla ainoastaan markkinaoikeudella. Myös *Kaupan liitto* katsoo, että jos markkinahäiriömaksu otetaan käyttöön, oikeus maksun määräämiseen tulisi olla markkinaoikeudella, ja oikeuden tulisi koskea ainoastaan merkittäviä ja tahallisia lainrikkomistapauksia. *Mainostajien Liitto* korostaa, että uuden seuraamuksen tulisi olla käytettävissä yksinomaan tahallisiin ja olennaisiin rikkomuksiin.

EK, KKK, Kaupan liitto, Mainostajien Liitto, RT, Viestinnän Keskusliitto ry ja *Sanoma Media* vastustavat seuraamusmaksun käyttöönottoa. Esimerkiksi *EK* toteaa, että kilpailulainsäädännön seuraamusjärjestelmän jäljentäminen kuluttajansuojasääntelyyn olisi hyvin ongelmallista, ja *KKK* puolestaan katsoo, että kyseinen seuraamus olisi omiaan vaarantamaan elinkeinonharjoittajien oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden sekä järjestelmän läpinäkyvyyden. *Kaupan liitolla* on samansuuntaisia näkemyksiä, eikä se näe seuraamusmaksulle myöskään käytännön tarvetta.



Suomen Yrittäjät ry katsoo, että markkinahäiriömaksun soveltamisalaa ei tulisi rajoittaa ainoastaan kuluttaja-asioihin, koska harhaanjohtava ja petollinen markkinointi kohdistuu erityisesti myös vastaperustettuihin ja pieniin yrityksiin. Sen mielestä on myös tärkeää, että markkinaoikeuden toimintaa ja prosessilainsäädäntöä kehitetään niin, että selkeissä lainsäädännön rikkomistilanteissa asiat saataisiin käsiteltyä nykyistä nopeammin.

Kuluttajaviraston aloite

Kuluttajaviraston tekemässä aloitteessa esitetään, että puhelinmyynnin aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi puhelinmyynnin edellytykseksi asetettaisiin jatkossa kuluttajan ennakkosuostumus vastaavalla tavalla kuin sähköisessä suoramarkkinoinnissa (opt-in malli). Toissijaisena vaihtoehtona esitetään viranomaisen ylläpitämän suoramarkkinoinnin kieltorekisterin perustamista.

STM ja *lapsiasiavaltuutettu* kannattavat Kuluttajaviraston aloitetta puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta, koska ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin nykyistä paremmin turvata eri tavoin heikommassa asemassa olevien väestöryhmien asemaa puhelinmyynnin asiakkaina. *Fiva*, *KRIL* ja *Kuluttajaliitto* kannattavat esitystä siitä, että puhelinmyynti edellyttäisi jatkossa kuluttajan ennakkosuostumusta. Kuluttajaliitto pitää harkitsemisenarvoisena vaihtoehtona myös viranomaisen ylläpitämän suoramarkkinointirekisterin perustamista.

Myös *Viitanen* pitää Kuluttajaviraston esitystä lähtökohtaisesti kannatettavana, vaikka hänen mukaansa suurin osa ongelmista korjaantunee, mikäli matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointi kielletään viestintämarkkinalain muutoksella. Hän toteaa, että muiden hyödykkeiden kuin matkapuhelinliittymien osalta tulisi harkita opt in -vaihtoehdon lisäksi sitä lievemmän vahvistusmenettelyn käyttöönottoa, jossa kuluttajaa sitova sopimus syntyisi kaikkien hyödykkeiden osalta vasta siinä vaiheessa, kun kuluttaja on hyväksynyt myöhemmin saamansa, kaikki sopimusehdot sisältävän kirjallisen tarjouksen.

Energiamarkkinavirasto ja *Kilpailuvirasto* pitävät puhelinmarkkinointiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseen tähtäviä toimenpiteitä tarpeellisina, mutta niiden mukaan eri sääntelyvaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen arviointi edellyttää vielä lisäselvitystä.

LVM:llä ei ole viestintäpolitiikan näkökulmasta lausuttavaa aloitteessa esitetyistä toimitusvaihtoehdoista. Se kuitenkin toteaa, että matkapuhelinliittymien puhelinmyynnin rajoittamista koskevaa esitystä valmisteltaessa päädyttiin siihen, että kieltä ei ole syytä ulottaa kaikkiin tarjolla oleviin viestintäpalveluihin, koska kiellon työllisyysvaikutukset puhelinmarkkinointia tai yhteystietopalveluita tarjoaviin yrityksiin saattaisivat olla merkittäviä.

EK, FK, KKK, Mainostajien Liitto, Viestinnän Keskusliitto ry, ASML, Kaupan liitto, Suomen Yrittäjät ry, Energiateollisuus ry, Ammattiliitto Pro ja Sanoma Media vastustavat Kuluttajaviraston aloitetta puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta. *Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* ottaa kantaa finanssipalvelujen puhelinmyyntiin katsoen, ettei finanssiasiakkaisiin kohdistuvaa puhelinmyyntiä ole tarpeen rajoittaa, koska sen käsityksen mukaan alalla ei ole ilmennyt ongelmia.

FK toteaa, että rajoittavat toimenpiteet tulisi kohdistaa väärinkäyttöksiin eikä markkinointikeinoon kokonaisuudessaan. Sen mukaan mahdollisissa jatkotoimenpiteissä tulisi huomioida se, että finanssialalla tapahtuvassa puhelinmarkkinoinnissa on kyse hyvin erilaisesta toiminnasta, kuin minkä rajoittamiseen Kuluttajaviraston aloite tähtää.

Kaupan liitto katsoo, että ehdotus puhelinmyynnin sallimisesta vain ennakkosuostumuksella merkitsisi merkittävää puuttumista elinkeinonvapauteen ja kohdentuisi moniin toimialoihin, joissa puhelinmyynti ei ole aiheuttanut ongelmia. Myös *EK* toteaa samansuuntaisesti ja katsoo, että olisi epätarkoituksenmukaista ja suhteetonta saattaa kaikkiin toimialoihin liittyvä puhelinmyynti ennakkosuostumuksenvaraiseksi.

EK, KKK, ASML ja Kaupan liitto pitävät nykyistä ASML:n itsesääntelynä ylläpitämää puhelintarjonnan rajoituspalvelua toimivana, eivätkä näe tarvetta viranomaisen ylläpitämän suoramarkkinointikieltorekisterin perustamiselle.

Energiateollisuus ry:n näkemyksen mukaan puhelinmyyntiä rajoittavat toimet olisivat kilpailun edistämisen kannalta erittäin haitallisia. Sen mukaan puhelinmyynnin ongelmien ratkaisemiseksi tulisi pohtia, miten kuluttajaviranomaisen valvontakeinoja voidaan tehostaa nykyisestä. Yhdistys pitää viranomaisen ylläpitämän suoramarkkinoinnin kieltorekisterin perustamista kilpailun kannalta todennäköisesti vähemmän haitallisena vaihtoehtona.

Viestinnän Keskusliitto ry, Ammattiliitto Pro ja Sanoma Media katsovat, että puhelinmarkkinoinnin luvanvaraistaminen olisi mediatoimialalle kohtuutonta. *Viestinnän Keskusliitto ry* katsoo, että olemassa oleva kieltorekisteri sekä kuluttajansuojalaisia turvattu peruutusosoikeus antavat kuluttajalle tehokkaat oikeussuojakeinot puhelinmarkkinoinnin laatuongelmia vastaan. *Ammattiliitto Pro* pitää viranomaisen ylläpitämää kieltorekisteriä mahdollisena vaihtoehtona, vaikkakin se toteaa olemassa olevan kieltorekisterin toimivan hyvin.

VM katsoo, että uudistukset on tärkeää tehdä mahdollisimman pitkälle yhtenevän EU-sääntelyn mukaisesti. Olisi myös syytä arvioida tarkemmin, onko kansallista harkintavaltaa käytetty kaikkein tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. VM myös huomauttaa, että vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet ja niiden mahdollinen sääntelytarve on jäänyt arviomuistiossa tarpeettoman vähälle huomiolle. Lisäksi sen mukaan olisi tarpeen arvioida kuluttajansuojan ja sijoittajansuojan liittymäkohtia, mahdollisia aukkoja ja päällekkäisyyksiä. Se toteaa, että suurin osa sijoittajansuojasääntelystä tulee suoraan EU-sääntelyn kautta, jolloin kansallista liikkumavaraa on erittäin vähän sijoittajansuojasääntelyssä. Siten tarvittavat muutokset tulisi toteuttaa kuluttajansuojasääntelyssä.

KRIL kiinnittää huomiota 12 luvun 1 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään kiinteistönvälittäjän vastuusta. Se esittää harkittavaksi, tulisiko kuluttajansuojalain toimitukseen myös matkanvälittäjän vastuusta. Lisäksi tulisi selvittää, onko muita sopimuksia koskevaa vastaavaa erillistä sääntelyä. Myös *Viitanen* ottaa kantaa kuluttajansuojalain 12 luvun 1 §:ään todeten säännöksen soveltuvan käytännössä varsin huonosti verkkohuutokauppoihin, sillä tällaisen huutokaupan pitäjällä ei pääsääntöisesti ole mahdollisuutta tutustua välitettävän tavaran laatuun ennen sen myyntiä.

Kuluttajavirasto toteaa, että sen käytännön valvontatyössä on esiintynyt epäselvyyttä siinä, millä tavalla elinkeinonharjoittajien tiedonantovelvollisuus tulisi täyttää. Se ehdottaakin, että kuluttajansuojalakiin lisättäisiin eräisiin direktiiveihin (esimerkiksi direktiivi 2008/48/EY) sisältyviä täsmennyksiä tietojen antamisen tavasta. Kuluttajaviraston mukaan tällainen toimintamalli helpottaisi yritysten toimintaa, kun ne arvioivat, täyttävätkö suunnitellut toimenpiteet säännösten asettamat edellytykset.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan tulisi arvioida, olisiko kuluttajansuojalain mahdollista säätää elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta varmistua sopimuskumppanin, tilaajan ja ostajan iästä/täysi-ikäisyydestä mobiilikaupassa ja internetissä. Tämä tarkoittaisi elinkeinonharjoittajan velvoitetta käyttää sähköisessä kaupassa ja mobiilipalveluissa niin sanottuja vahvoja tunnistamismenetelmiä.

SAK toivoo, että kuluttajansuojalain uudistamisen yhteydessä parannettaisiin kuluttajien mahdollisuuksia tunnistaa tuote tai palvelu, joka on tuotettu eettisesti kestävässä olosuhteissa, kuten työehtosopimuksia noudattaen. Toiseksi se katsoo, että verkkokaupan kasvaessa tulisi varmistaa, että laatukriteerit, kuten vaihto-, takuu- ja neuvonta-asiat, ovat kuluttajien tiedossa ja että esimerkiksi puhelinpalvelua tarjotaan kotimaisilla kielillä, mikäli palveluntarjoajalla on suomenkieliset internet-sivut. Lisäksi *SAK*:n mukaan olisi syytä pohtia, voidaanko kuluttajan mahdollisuuksia palveluiden hintavertailuun edistää esimerkiksi kokoamalla palveluntarjoajien tietoja yhteisiin verkkopalveluihin.

LIITE

Kuluttajansuojalain muutostarpeita käsitelleen arviomuiston ja Kuluttajaviraston tekemän puhelinmyyntiä koskevan aloitteen johdosta pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä:¹

valtiovarainministeriö
liikenne- ja viestintäministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö
sosiaali- ja terveysministeriö
ympäristöministeriö


markkinaoikeus (varataan tilaisuus antaa lausunto)*

Energiamarkkinavirasto
Finanssivalvonta
Kilpailuvirasto
kuluttajariitalautakunta
Kuluttajavirasto/kuluttaja-asiamies
lapsiasiavaltuutettu
Viestintävirasto*

Helsingin Yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
Finanssialan Keskusliitto ry
Keskuskauppakamari
Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry
Mainostajien Liitto
Markkinointiviestinnän Toimistojen Liitto MTL*
Rakennusteollisuus RT ry
Suomen Asianajajaliitto*
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry
Suomen Kaupan Liitto ry
Suomen Omakotiliitto*
Suomen Pienlainayhdistys ry*
Suomen Yrittäjät ry
Takuu-Säätiö
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
Velkaneuvonta ry*
Viestinnän Keskusliitto ry

¹ (*):llä merkityt eivät antaneet lausuntoa tai ilmoittivat lausunnossaan, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.



Lisäksi lausunnon antoi:

Ammattiliitto Pro

Autoalan keskusliitto ry

Energiateollisuus ry

Sanoma Media Finland

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Suomen Lääkäriliitto ry



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-232-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi