

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto

Yksikönpäällikkö Katri Kummoinen
Lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund

Vastine

28.4.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 14/2022 vp)

Vastineena talousvaliokunnalle annetuista kirjallisista lausunnoista oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa. Vastineessa kommentoidaan erityisesti niitä lausuntoja, joissa esitetään muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuun.

1 Omnibus-direktiivin täytäntöön panemiseksi annetut säännökset

Tavaroita koskevat hinnanalennusilmoitukset (1. lakiehdotuksen 2 luvun 11 §)

Kaupan liitto esittää harkittavaksi, että 1. lakiehdotuksen 2 luvun 11 §:n 2 momenttia täsmennetään siten, että poikkeus koskisi paitsi nopeasti pilaantuvat elintarvikkeet myös nopeasti pilaantuvat maataloustuotteet. Lisäksi Kaupan liitto esittää eräitä täydennyksiä pykälää koskeviin perusteluihin. Osittain samansuuntaisia huomiota esittävät myös EK ja Keskuskauppakamari.

Oikeusministeriö: Ehdotetulla pykälällä pannaan täytäntöön hintamerkintädirektiiviin lisätty 6 a artikla (Omnibus-direktiivin 2 artiklan 1 kohta). Mainitun 6 a artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön erilaisia sääntöjä tavaroille, jotka voivat pilaantua tai vanhentua nopeasti. Esityksen valmistelun kuluessa ei tullut esille tarvetta rajata sääntelyn ulkopuolelle myös maataloustuotteet, jotka eivät ole elintarvikkeita, kuten elävät puut ja kasvit. Leikkokukat on tuotu esiin ainoana esimerkkinä nopeasti pilaantuvista maataloustuotteista, jotka eivät ole elintarvikkeita ja jotka rajautuisivat siten uuden soveltamisalapoikkeuksen myötä pois sääntelyn soveltamisalasta. Vanhentumassa olevien leikkokukkien alennusmyynnit ovat oikeusministeriön näkemyksen mukaan niin vähämerkityksellinen ilmiö käytännössä, että oikeusministeriö ei näe aiheellisenä tehdä

tällaista hyvin yksityiskohtaista poikkeusta hinnanalennusilmoituksia koskevaan sääntelyyn.

EK:n lausunnon johdosta oikeusministeriö toteaa, että täytäntöön pantavan artiklan sanamuoto ei mahdollista ehdotetun säännöksen muuttamista siten, että myyjän olisi mahdollista ilmoittaa tavarasta 30 edeltävän päivän aikana perityn alimman hinnan sijaan ns. normaalihinta, johon ei sisälly alennuksia (HE s. 62).

Kaupan liiton esittämiä täydennyksiä säännöskohtaisiin perusteluihin oikeusministeriö ei myöskään pidä mahdollisena tehdä ottaen huomioon täytäntöön pantavan artiklan sanamuoto. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kokonaista tuoteryhmää tai verkkokaupan valikoimaa koskevat alennusmyynnit on otettu huomioon säännöskohtaisissa perusteluissa (ks. HE s. 70). Lopuksi oikeusministeriö toteaa, että nopeasti pilaantuvia elintarvikkeita voivat olla niin parasta ennen -päiväyksellä kuin viimeisellä käyttöpäivällä merkityt tuotteet. Merkityksellistä on se, voiko elintarvike tulla myytäväksi kelpaamattomaksi 30 päivän kuluessa sen korjaamisesta, tuottamisesta tai jalostamisesta (ks. HE s. 71). Oikeusministeriö toteaa edellä viitatus johdosta, että se ei puolla myöskään Kaupan liiton esittämän parasta ennen päiväystä -tuotteisiin liittyvän kirjausten lisäämistä lain perusteluihin.

Kuluttajan yksilölliset oikeussuojakeinot rikottaessa KSL 2 luvun säännöksiä (1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 a §)

KKV katsoo, että 1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 a § (seuraamukset markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevien säännösten rikkomisesta) ei vastaa direktiivin tavoitetta säännösten täytäntöönpanon tehokkuudesta, sillä ehdotetun säännöksen tosiasiallinen käytettävyys ja soveltamismahdollisuudet jäävät suppeiksi. Ehdotetussa pykälässä ei esimerkiksi säädetä ollenkaan kuluttajan oikeudesta irtisanoa sopimus lainvastaisen menettelyn seurauksena. Samansuuntaisia huomioita esittää **Kuluttajaliitto**.

Oikeusministeriö: Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 a §:n mukaan kuluttajalla on oikeus hinnanalennukseen ja vahingonkorvaukseen tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja on käyttänyt luvun säännöksissä tarkoitettua sopimatonta menettelyä taikka luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettua harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelyä. Esityksessä ei ehdoteta lakiin otettavaksi uusia säännöksiä kuluttajan oikeudesta irtisanoa tai purkaa sopimus, koska direktiivin täytäntöönpano ei tätä edellytä (ks. HE s. 35). Suomi ei direktiivin neuvotteluvaiheessa halunnut, että kuluttajalla olisi automaattinen purkuoikeus sen johdosta, että elinkeinonharjoittaja on rikkonut edellä viitattuja säännöksiä (ks. TaVL 35/2018 vp, s. 4 ja LaVL14/2018 vp, s. 4 ja 5), ja direktiivin neuvotteluissa päästiin tältä osin toivottuun lopputulokseen.

2 Kotimyyntisääntelyn tiukentaminen

Kotimyyntisääntelyn tiukentamista kannattavat useat lausunnonantajat (**Helsingin edunvalvontatoimisto, KKV, Kuluttajaliitto, Muistiliitto, vanhusasiavaltuutettu, Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry**).

EK, Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät katsovat, että peruuttamisoikeutta ei tulisi laajentaa koskemaan tilanteita, joissa palvelu on suoritettu kokonaan. Sääntely vaikuttaa elinkeinonharjoittajan näkökulmasta kohtuuttomalta ja voisi myös johtaa tilanteisiin, joissa palvelun suorittamista ei aloitettaisi ennen peruuttamisajan päättymistä, vaikka kuluttaja sitä pyytäisikin.

Oikeusministeriö: Käytännössä kotimyyynnissä ongelmia ovat aiheuttaneet erityisesti remonttisopimukset, jotka usein sisältävät paitsi mittatilaustavaroita myös esim. asennuspalvelun. Kuluttajille tarjottavat remonttisopimukset voivat olla taloudelliselta arvoltaan hyvinkin huomattavia ja niihin liittyvät painostavat myyntimenettelyt ovat usein kohdistuneet ikääntyneisiin ja muihin haavoittuviin kuluttajiin. Vaikkakin ongelmalliseksi on osoittautunut erityisesti kuluttajansuojalain 6 luvun 16 §:n 1 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan kuluttajalla ei ole peruuttamisoikeutta mittatilaustavaroita koskevissa sopimuksissa, oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden 3 momentin piirissä säilyvät hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla myös kokonaan suoritettut palvelut. Kuluttajien näkökulmasta on tärkeää, että uusi sääntely koskee selkeästi remonttisopimuksen kaikkia osia.

Siltä osin kuin on tuotu esiin kuluttajan oma toive saada palvelu nopeasti suoritetuksi, on syytä korostaa, että peruuttamisoikeuden laajennus koskee vain tilanteita, joissa sopimus on tehty elinkeinonharjoittajan ilman kuluttajan pyyntöä tekemän kotikäynnin yhteydessä. Tällaisissa tilanteissa lienee harvemmin kyse hyödykkeestä, jonka kuluttaja kiireellisesti tarvitsee. On myös syytä huomata, että kuluttajansuojalain 6 luvun 19 §:ssä säädetään, että jos muuta kuin digitaalista sisältöä koskevan palvelun suorittaminen on aloitettu ennen peruuttamisajan päättymistä, kuluttajan on peruuttamistapauksessa maksettava peruuttamisilmoituksen tekemiseen mennessä sopimuksen täyttämiseksi tehdystä suorituksesta elinkeinonharjoittajalle kohtuullinen korvaus edellyttäen, että elinkeinonharjoittaja on täyttänyt tietyt lain mukaiset ennakotiedonantovelvoitteensa ja että kuluttaja on nimenomaisesti pyytänyt suoritusta aloitettavaksi jo peruutusajana. Ottaen huomioon elinkeinonharjoittajan oikeus saada korvaus tekemästään suorituksesta mainituilla edellytyksillä ei sääntelyä voida elinkeinonharjoittajankaan näkökulmasta pitää kohtuuttomana.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi tässä yhteydessä huomiota siihen, että hallituksen esityksestä ei riittävän selkeästi ilmene, miten kuluttajansuojalain 6 luvun 15 §:ää on tarkoitettu sovellettavan tapauksissa, joissa kuluttaja ei 1. lakiehdotuksen 6 luvun 16 §:n 3 momentin perusteella menetä peruuttamisoikeutta sen johdosta, että palvelu on kokonaan suoritettu. On selvää, että näissäkään tapauksissa palvelun suorittaminen voidaan 6 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan aloittaa ennen mahdollisen peruuttamisajan päättymistä vain, jos kuluttaja on tehnyt tätä koskevan nimenomaisen pyynnön. Sen sijaan 15 §:n 1 momentti ei luonnollisestikaan tulisi sovellettavaksi 6 luvun 16 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tapauksiin siltä osin kuin 15 §:n 1 momentissa säädetään hyväksymisen antami-

sesta sille, että kuluttajalla ei ole enää peruuttamisoikeutta sen jälkeen, kun elinkeinonharjoittaja on täyttänyt sopimuksen kokonaisuudessaan, koska peruuttamisoikeus laajenisi koskemaan juuri näitä tilanteita. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että edellä mainitut 6 luvun 15 §:n 1 momentin soveltamista koskevat seikat todettaisiin talousvaliokunnan mietinnössä.

3 Puhelinmyyntisääntelyn tiukentaminen

Vahvistusmenettelyn käyttöönotto ja soveltamisala

Vahvistusmenettelyn käyttöönottoa/kuluttajansuojan parantamista kannattavat (**Helsingin edunvalvontatoimisto, KKV, Kuluttajaliitto, Muistiliitto, vanhusasiavaltuutettu**). **Kuluttajatutkimuskeskus** katsoo, että kirjallisen vahvistusmenettelyn käytön voidaan arvioida lisäävän vertailua ja siten vahvistavan kilpailua markkinoilla. KKV ja Kuluttajaliitto katsovat, että vahvistusmenettelyn soveltamisalaan tulisi ottaa myös viestintäpalvelusopimukset, kuten internet- ja matkapuhelinsopimukset. **DNA, Elisa, FiCom ry ja EK** puolestaan kannattavat ehdotettua soveltamisalapoikkeusta.

Valtaosa elinkeinoelämää edustavista lausunnonantajista katsoo, että vahvistusmenettelyä ei tule ottaa käyttöön taikka että sen soveltamisalaa tulee supistaa. **FA** pitää vahvistusmenettelyn laajentamista finanssialan tuotteisiin tarpeettomana ja katsoo, että ainakin vakuutusopimukset ja sijoituspalvelut tulee poistaa vahvistusmenettelyn soveltamisalasta. Myös **LähiTapiola** kannattaa vakuutusten rajaamista pois vahvistusmenettelyn soveltamisalasta. **Medialiitto** katsoo, että lehtitilaukset tulisi ensisijaisesti rajata vahvistusmenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Toissijaisesti Medialiitto esittää, että vahvistus olisi voitava tehdä myös maksamalla vahvistuspyyntöön liitetty lasku. Myös **EK ja Keskuskauppakamari** katsovat, että lehtitilaukset tulee rajata soveltamisalan ulkopuolelle, jos vahvistusmenettely säilytetään. Keskuskauppakamari kannattaa myös alle 30 euron hyödykkeiden myynnin poistamista sääntelyn soveltamisalasta. **Suomen Yrittäjät** puolestaan katsoo, että kun puhelinmyynnin ongelmat pääosin keskittyvät sähkömarkkina-alalle, tulisi mahdollisesti käyttöön otettava kirjallinen vahvistusmenettely ensisijaisesti kohdistaa kyseisiin puhelinmyyntisopimuksiin. Joka tapauksessa lehtitilaukset tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Oikeusministeriö: Vahvistusmenettelyllä on tarkoitus edesauttaa sitä, että kuluttaja pystyy paremmin tutustumaan saamaansa tarjoukseen ja rauhassa harkitsemaan sopimuksen tekemistä. Vahvistusmenettelyn soveltamisala olisi laaja kattaen lähtökohtaisesti kaikki sopimukset, jotka kuuluvat kuluttajansuojalain etämyyntiä koskevien säännösten soveltamisalaan. Lehtitilauksia ei ole suljettu pois vahvistusmenettelyn soveltamisalasta, koska ne ovat hyvin tavallinen puhe- ja viestintämyyntyä koskevia hyödykkeitä ja myös niiden puhelinmyyntiin on liittynyt ongelmia (ks. HE s. 22). Rahoituspalvelujen ja -välineiden, ml. sijoituspalvelujen, ehdotetaan puolestaan kuuluvan vahvistusmenettelyn soveltamisalaan, koska ne ovat tuotteina abstrakteja ja monimutkaisia ja niitä koskevat sopimukset voivat olla kuluttajan talouden kannalta hyvinkin merkittäviä. FA:n viittaamat sijoituspalvelusopimukset koskevat säännökset eivät anna vastaavaa turvaa kuin mitä ehdotetuilla

säännöksillä voidaan saavuttaa, eikä sijoituspalveluja siltäkään perusteella ole syytä sulkea pois vahvistusmenettelyn soveltamisalasta.

Viestintäpalvelujen osalta riittävä suojataso katsotaan sen sijaan saavutettavan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL; 917/2014) varsin hiljattain (1.1.2021) voimaan tulleilla säännöksillä, muun muassa mainitun lain sopimustivistelmää koskevan 106 b §:n 4 momentin säännöksellä, eikä 1. lakiehdotuksen 6 luvun 12 a §:ää ehdoteta tämän takia sovellettavaksi viestintäpalveluihin (HE 14/2022 vp, s. 38). On myös syytä huomata, että matkaviestinverkon puhelinliittymää ei pääsääntöisesti saa markkinoida kuluttajalle puhelimitse muuten kuin kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä (SVPL 201 §:n 1 momentti). Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa, että viestintäpalveluja koskevalla poissuljennalla on ollut tarkoitus sulkea 1. lakiehdotuksen 6 luvun 12 a §:n ulkopuolelle myös tilanteet, joissa kyse on SVPL 108 a §:ssä tarkoitettusta palvelupaketista, koska myös niihin sovelletaan 106 b §:n 4 momenttia sopimustivistelmästä. Tämä voisi olla perusteltua todeta selvyyden vuoksi myös talousvaliokunnan mietinnössä.

Oikeusministeriö ei kannata Medialiiton toissijaista ehdotusta siitä, että vahvistus tulisi lehtitilausten osalta voida korvata laskun maksamisella. Ainakin osa kuluttajista saattaisi maksaa laskun sen johdosta, että ajattelee itsellään olevan juridinen velvollisuus näin tehdä ja että laskun maksamatta jättämisestä olisi ikäviä seurauksia. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman yksinkertaista ja selkeää ilman hyödykekohtaisia poikkeamia, ellei niihin ole painavia perusteita. Oikeusministeriö ei kannata myöskään Keskuskauppakamarin ehdotusta siitä, että alle 30 euron hintaisten hyödykkeiden myynti rajattaisiin sääntelyn ulkopuolelle (ks. HE s. 38).

Esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä on myös tiedusteltu, minkä johdosta esitystä muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että esitykseen lisättiin puhelinmyyntisääntelyä koskeva ehdotus.

Oikeusministeriö: Pääosa lausunnonantajista katsoi, että puhelinmyyntisääntelyä tulisi kiristää. Erityisesti viranomaiset, kansalaisjärjestöt sekä kantaa ottaneet yksittäiset kansalaiset kannattivat sääntelyn tiukentamista. Myös Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus mm. puhelinmyynnin rajoittamisesta ja sääntelyn tiukentamisesta kuluttajan suojaksi (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, 2019, s. 88 ja 108).

Vakuutuksiin liittyviä yksityiskohtaisia huomioita

FA:n mukaan on epäselvää, mikä jälkivahvistuksen juridinen luonne on ja mistä ajankohdasta lukien puhelinmyynnissä myyty vakuutus sopimus tulee voimaan. FA esittää 1. lakiehdotuksen 7 a luvun 11 b §:ää muutettavaksi siten, että säädetyt muutovaatimuksen noudattamatta jättäminen johtaisi siihen, että sopimus ei sitoisi kumpaakaan osapuolta, ei siis myöskään elinkeinonharjoittajaa. Lisäksi FA esittää, että kuluttajan tulisi voida vedota sopimuksen sitomattomuuteen vain 30 päivän ajan.

Oikeusministeriö: 1. lakiehdotuksen 6 luvun 12 a § pohjautuu kuluttajaoikeusdirektiivin (2011/83/EU) 8 artiklan 6 kohdan sisältämään optioon, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että elinkeinonharjoittajan on vahvistettava tarjous kuluttajalle, joka tulee sidotuksi vasta allekirjoitettuaan tarjouksen tai lähetettyään kirjallisen hyväksyntänsä (alleviivaus tässä). Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että tällaiset vahvistukset on tehtävä pysyvällä välineellä. Vastaavan sääntelyn ehdotetaan eräin poikkeuksin koskevan myös rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyyntiä (1. lakiehdotuksen 6 a luvun 11 b §). Kuluttajalla on siis oikeus vedota sopimuksen sitomattomuuteen, mutta hän voi niin halutessaan olla niin tekemättä. Sitä vastoin elinkeinonharjoittaja, kuten vakuutusyhtiö, on sidottu sopimukseen, vaikka säädettyjä muotovaatimuksia ei olisi noudatettu sopimuksen tekemisessä. Näin seuraamus sääntelyn rikkomisesta kohdistuu elinkeinonharjoittajaan eli siihen tahoon, jolla on ammattilaisena velvollisuus huolehtia lain-säädännön noudattamisesta.

Oikeusministeriö ei puolla myöskään muutosta, jonka mukaan kuluttajalla olisi vain 30 päivää aikaa vedota sopimuksen sitomattomuuteen. Kyse on tilanteesta, jossa elinkeinonharjoittaja on laiminlyönyt noudattaa kuluttajansuojalain säännöksiä. Esim. jos elinkeinonharjoittaja laiminlyö noudattaa, mitä kuluttajansuojalain 6 luvun 12 §:n 2 momentissa säädetään kuluttajan nimenomaisesta hyväksynnästä, sopimus ei sido kuluttajaa ja kuluttajalla on vuosi aikaa vedota sopimuksen sitomattomuuteen (viitatus pykälän 3 momentti). Vastaavasti elinkeinonharjoittajan laiminlyödessä laissa säädettyjä ennakkotiedonantovelvollisuuksia, kuluttajan peruuttamisaika pitenee 14 päivästä 12 kuukauteen (kuluttajansuojalain 6 luvun 14 §:n 2 momentti).

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksessa säädetään sopimuksen tekemistä koskevasta muotovaatimuksesta. Vakuutus-sopimuksen voimaantulosta eli siis vakuutuksenantajan vastuun alkamisesta säädetään puolestaan vakuutus-sopimuslaissa (543/1994), eikä ehdotetun vahvistusmenettelyn johdosta ole syytä tehdä muutoksia tähän sääntelyyn. Säännöskohtaisissa perusteluissa on avattu sitä, miten menetellen vakuutuksenantaja voi tarkoituksenmukaisella tavalla toimia vastuun alkamisen osalta tapauksissa, joissa vakuutus-sopimus tehdään puhelinmyynnin tuloksena. Ko. selostuksessa (HE s. 80) on FA:n lausunnossa esiintunut lapsus: "Vakuutuksenottaja (kuuluisi olla "vakuutuksenantaja") voi sopia vakuutuksenottajan kanssa, että vakuutuksenantajan vastuu alkaa ..." Vaikka lukija ei voi ymmärtää virkkeen sisältöä väärin lapsuksen vuoksi, oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että valiokunnan mietinnössä toistetaan tämä säännöskohtainen perustelu siten, että lapsus on korjattu.

Vahvistusmenettelyyn liittyviä muita yksityiskohtaisia huomioita

Usea lausunnonantaja (**ASML, EK, FA, LähiTapiola, Suomen Yrittäjät**) kiinnittää huomiota säännöskohtaisten perustelujen lausumaan siitä, että tarjouksen olisi kokonaisuudessaan mahdollista tekstiviestiin, eikä esimerkiksi tekstiviestissä oleva linkki elinkeinonharjoittajan

verkkosivustolle olisi riittävä. ASML:n mukaan kyseinen lausuma on ristiriidassa EU-sääntelyn ja voimassa olevan kuluttajansuojalain 6 luvun 12 §:n 4 momentin kanssa, jossa säädetään tekstiviestin ja muun ns. rajoitetun tilan etäviestintien käytöstä. ASML katsoo, että valio-kunnan tulisi lausunnossaan kiinnittää täsmällisesti huomiota siihen, että kuluttajan kan-nalta mainitut olemassa olevaan lainsäädäntöön perustuivat olennaiset tiedot tarjouksesta riittävät myös tekstiviestillä toteutettavassa jälkivahvistusviestissä.

Oikeusministeriö: Kuluttajansuojalain 6 luvun 12 §:n 4 momentti, johon ASML viittaa, koskee tapauksia, joissa sopimus tehdään käyttämällä etäviestintä, jossa on rajoitetusti tilaa tai aikaa tietojen näyttämiseen. Pykälässä säädetään siitä, mitä ennakotietoja kuluttajalle olisi tällöin joka tapauksessa annettava kysei-sellä välineellä ennen sopimuksen tekemistä. Sekä mainittu momentti että nyt ehdotettu vahvistamista koskeva säännös pohjautuvat kuluttajaoikeusdirektiiviin. Vahvistusmenettelyä koskevassa optiossa (direktiivin 8 artiklan 6 kohta) käyte-tään termiä ”tarjous” viittaamatta samassa yhteydessä ennakotietoihin.

Ehdotetussa laissa ei säädettäisi tarkasti sitä, mitä tarjouksen olisi sisällettävä. Asiatyhteyks huomioon ottaen paperilla tai muulla pysyvällä tavalla toimitettavan tarjouksen tulisi luonnollisesti heijastella sitä, mitä puhelimesta on todettu, sekä olla muutoin sellainen, että kuluttaja sen perusteella ymmärtää, mihin hän on si-dottu hyväksyessään tarjouksen. Tarjous voi monesti sisältää tietoja nimen-omaan seikoista, joista säädetään edellä mainitussa 4 momentissa, mutta pois-suljettua ei ole esimerkiksi se, että elinkeinonharjoittaja on puhelinmyynnissä si-sällyttänyt tarjoukseen muitakin tietoja, eikä olisi perusteltua, että pysyvällä ta-valla annettu tarjous ei näitä muita mahdollisia tietoja tarjouksen sisällöstä sisäl-täisi. Toisaalta on mm. edellä mainittuun direktiivin option sanamuotoon viitaten syytä korostaa, että ehdotetusta pykälästä ei seuraa velvollisuutta antaa tarjouk-sen vahvistuksessa kaikkia laissa säädettyjä ennakotietoja. Osa ennakotie-doista on myös sellaisia, että niissä on kyse pikemminkin kuluttajan informoin-nista kuin tälle lopultakaan oikeuksia tai velvollisuuksia luovista seikoista.

Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä lausuttu siitä, että ”tarjouk-sen on kokonaisuudessaan mahdollista tekstiviestiin, eikä esimerkiksi tekstivies-tissä oleva linkki elinkeinonharjoittajan verkkosivustolle olisi riittävä”, ei siis ole ristiriidassa kuluttajansuojalain 6 luvun 12 §:n 4 momentin kanssa, koska sään-nökset koskevat osin eri asioita. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että asian selventämiseksi talousvaliokunnan mietinnössä voisi olla perusteltua tuoda esiin, että vaikka tekstiviestin tuleekin sisältää varsinainen tarjous kokonaisuudessaan, laissa ei oteta tarkasti kantaa siihen, mitä tarjouksen tulee sisältää, ja ettei pykä-lästä esimerkiksi seuraa velvollisuutta sisällyttää tarjoukseen kaikkia ennakotie-toja.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että vahvistusmenettelyn käyttöönoton yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut se, että kuluttajat voisivat tutustua paremmin ja helpommin puhelimitse tehtyyn tarjoukseen. Lisäksi tavoit-teena on ollut ehkäistä harhaanjohtavista myyntipuheluista aiheutuvia haittoja. Näiden tavoitteiden kanssa on ristiriidassa se, että puhelinkeskustelun kuluessa annettua tietoa tarjouksen sisällöstä pilkottaisiin eri dokumentteihin ja/tai eri väli-

neillä annettavaksi. Estettä ei sitä vastoin ole esimerkiksi sille, että elinkeinonharjoittaja toimittaa tarjouksen muulla pysyvällä tavalla kuin tekstiviestillä ja kuluttaja puolestaan hyväksyy elinkeinonharjoittajan tarjouksen halutessaan tekstiviestillä.

ASML katsoo lisäksi, että 1. lakiehdotuksen 6 luvun 12 a §:n 2 momentista ja 6 a luvun 11 b §:n 2 momentin säännöksistä tulisi poistaa seuraavat, alleviivatut osat: "...ilmoitettava siitä, että jos tämä ei hyväksy kyseistä tarjousta pysyvällä tavalla, sopimus ei sido kuluttajaa, eikä hänellä ole velvollisuutta maksaa hyödykettä eikä palauttaa tai säilyttää sitä." Kuluttajalla ei ole mitään sopimusta. Kuluttajalla ei ole maksuvelvollisuutta, ei ole laskua mitä maksaa. Kuluttajalla ei ole eikä hänelle tule hyödykettä mitä palauttaa tai säilyttää.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö ei kannata mainitun jakson poistamista. Ehdotettu vahvistussäntely merkitsisi olennaista muutosta nykytilaan, ja on tärkeää, että kuluttaja saa myös suoraan elinkeinonharjoittajalta tiedon siitä, mitä seurauksia sillä on, jos hän ei hyväksy tarjousta pysyvällä tavalla. Säännöksellä halutaan myös varmistaa, että kuluttaja on tietoinen oikeuksistaan sellaisia tilanteita silmällä pitäen, joissa tälle toimitettaisiin hyödyke tai sitä koskeva lasku puhelinkeskustelun perusteella siitä huolimatta, että tarjousta ei ole hyväksytty pysyvällä tavalla.

Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että 6 luvun 12 a §:n 2 momentin ja 6 a luvun 11 b §:n 2 momentin sanamuotoja voisi olla perusteltua täsmentää siten, että "sopimus ei sido kuluttajaa" korvattaisiin sanoilla "kuluttaja ei tule sidotuksi sopimukseen".

Energiateollisuus kannattaisi sitä, että myös 6 luvun 12 a §:ään lisättäisiin aikaraja, jonka kuluessa olisi vedottava sopimuksen sitomattomuuteen. Ainakin tämän takarajan tulisi koskea sähkösopimuksia.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö ei kannata aikarajan lisäämistä 6 luvun 12 a §:ään. Aikaraja on poikkeus, joka on lisätty rahoituspalveluja koskevaan vahvistusmenettelyä koskevaan säännökseen vakuutuksia silmällä pitäen, joissa epätietoisuus vakuutus sopimuksen voimassaolosta olisi sekä vakuutuksenottajan että vakuutuksenantajan näkökulmasta epätoivottavaa. Vakuutuksenottajana toimivan kuluttajan kannalta ongelmallista olisi, jos esimerkiksi vakuutustapahtuman sattuessa useiden vuosien kuluttua sopimuksen tekemisestä olisi riski, että vakuutus sopimus ei olisikaan voimassa ja vakuutus ei kattaisi tapahtunutta vahinkoa. (ks. HE s. 38—39). Sen sijaan esimerkiksi sähkösopimuksiin ei liity kuluttajan näkökulmasta vastaavaa riskiä.

Ehdotetun sääntelyn rikkomisen seuraamukset ovat elinkeinonharjoittajan näkökulmasta ankaria. On kuitenkin syytä korostaa, että elinkeinonharjoittaja on ammattilainen, jonka tehtävänä on varmistaa prosessiensa lainmukaisuus ja kantaa lopulta riski pakottavan lainsäädännön mukaisuudesta. Ehdotetun sääntelyn noudattamisen ei pitäisi myöskään olla erityisen vaativaa, ja sitä taustaa vasten on erikoista, mikäli sääntely tulisi rakentaa sille olettamalle, ettei elinkeinonharjoittaja noudata sitä. Erikseen on syytä todeta, että puhelinmyyntiin liittyviä ongelmia on esiintynyt merkittävästi nimenomaan sähkömarkkina-alalla.

Muut sääntelyvaihtoehdot puhelinmyyntisääntelyn tiukentamiseksi

Osa viranomaisista ja kansalaisjärjestöistä haluaisi tiukentaa puhelinmyyntisääntelyä esitettyä enemmän. **Muistiliitto** pitää valitettavana, että esityksessä ei ehdoteta otettavaksi käyttöön opt in –mallia. **Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry** katsoo, että opt in –mallia tulisi edelleen selvittää. **Kuluttajaliitto** ehdottaa, että talousvaliokunta edellyttää kannassaan, että ryhdytään valmistelemaan puhelinmarkkinoinnin kieltorekisterin siirtämistä viranomaisen tehtäväksi. Myös Muistiliitto ja Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry kannattavat rekisteritehtävän siirtämistä viranomaiselle.

Oikeusministeriö: Puhelinmyynnin edellytyksistä säädetään liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluvassa SVPL:ssä, jonka puhelinmyyntiä ja muuta suoramarkkinointia koskevilla säännöksillä on pantu täytäntöön sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi 2002/58/EY. Komissio on antanut direktiivin uudistamiseksi ns. E-privacy -asetusehdotuksen.

Käsiteltävän esityksen valmisteluvaiheessa on arvioitu siirtymistä nykyisin käytössä olevasta niin sanotusta opt out -mallista opt in -malliin ja päädytty siihen, että tällä hetkellä näin ei ole syytä tehdä, koska esillä olevista sääntelyvaihtoehdoista opt in -malli olisi ankarin ja se saattaisi merkittävälläkin tavalla vähentää elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia käyttää puhelinmyyntiä markkinointi- ja myyntitapana. Opt in -mallilla voisi sen vuoksi olla laajoja vaikutuksia puhelinmyynnin kannattavuuteen ja siten myös työllisyyteen. Myöskään viranomaisen ylläpitämää kieltorekisteriä ei pidetty tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena, koska se aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia niin perustamisvaiheessa kuin myöhemminkin. (HE s. 59) Oikeusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena myöskään, että kieltorekisterin valmistelutoimiin ryhdytään ennen kuin on nähty, miten ehdotettu vahvistusmenettely toimii ja mihin E-privacy -asetusehdotuksen käsittelyssä päädytään eri sääntelyvaihtoehtojen suhteen.

Puhelinmyyntisääntelyn vaikutukset

Talousvaliokunnan käsitellessä hallituksen esitystä esille on noussut erityisesti kysymys sääntelyn työllisyysvaikutuksista. Myös vaikutuksia sivistykseen ja hybrdivaikuttamiseen on tiedusteltu.

Oikeusministeriö: Puhelinmyyntisääntelyn kiristämisen vaikutuksia on käsitelty erityisesti esityksen sivuilla 44–51.

Tarkkaa tietoa vaikutuksista ei ole esitettävissä. Selvää kuitenkin on, että kirjallinen vahvistusmenettely aiheuttaa elinkeinonharjoittajille hallinnollista taakkaa ja kuluja.

Esityksessä mm. viitataan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemään selvitykseen (3/2020), jossa todetaan, että puhelimitse tapahtuvan myynnin ja markkinoinnin tehtävissä työskentelevien henkilöiden määrää on hankala arvioida. Puhelinmyyjien vaihtuvuus on suurta, ja osa työsuhteista voi olla hyvinkin lyhytaikaisia. Pu-

helinmarkkinointi työllistää henkilöitä sekä pää- että sivutoimisesti ja puhelinmyyntityötä tekevien henkilöiden nimikkeet vaihtelevat. (HE s. 47) Puhelinmyyntiä harjoittavia yrityksiä edustavan ASML:n mukaan puhelinmyynti työllistää täyspäiväisesti noin 11 000–12 000 henkilöä ja vuositasolla täys- ja osa-aikaisesti noin 40 000 henkilöä. Tiedot perustuvat liiton tekemään selvitykseen, johon vastasi noin 29 yritystä (HE s. 48). Hallituksen esityksessä on tuotu esiin ASML:n, erään media-alalla toimivan suuren yrityksen, Medialiiton ja erään suuren vakuutusyhtiön esittämiä arvioita uudistuksen kustannus- ja muista vaikutuksista. Esityksessä on toisaalta tuotu esille, että esille tuodut lehti- ja vakuutusosalta saadut tiedot vahvistusmenettelyn käyttöönotosta aiheutuvista kuluista ovat huomattavan korkeat verrattuna arvioituihin toteutuneisiin investointikustannuksiin Ruotsissa.

On oletettavaa, että vahvistusmenettelyn käyttöönotto vaikuttaa kielteisesti niiden yritysten liikevaihtoon, joiden tarjoamia tavaroita tai palveluita markkinoidaan kuluttajille puhelimitse, mutta tältäkin osin luotettavien euromääräisten arvioiden tekeminen on vaikeaa. Varmaa tietoa ei ole etukäteen saatavissa myöskään vaikutuksista toisten yritysten lukuun puhelinmarkkinointia harjoittavien yritysten eli niin kutsuttujen contact centereihin toimintaan. Lisääntyvät kustannukset voivat johtaa näiden yritysten toiminnan supistumiseen ja sen myötä kielteisiin työllisyysvaikutuksiin. Toisaalta on myös mahdollista, että contact centerit voivat veloittaa kirjallisesta vahvistusmenettelystä aiheutuvat lisääntyvät kustannukset tilaajayrityksiltä. Viime kädessä kirjallisen vahvistusmenettelyn käyttöönotto voi vähentää myös puhelimitse myytävien tavaroiden ja palveluiden valikointia ja sitä kautta kilpailua markkinoilla, mikä puolestaan voi johtaa hintojen nousuun. Lehtialalla, jolla puhelinmyynti on tärkeä myyntikanava, myynnin väheneminen voi pahimmillaan johtaa sanoma- ja aikakauslehtien määrän vähenemiseen, mikä voisi heikentää tiedonvälityksen monipuolisuutta. (HE s. 50–51) Ainakaan Ruotsissa vahvistusmenettelyn käyttöönoton vaikutukset lehtien myyntiin eivät kuitenkaan ole olleet merkittäviä.

Oikeusministeriö arvioi esityksen vaikutukset sivistykseen ja sitä kautta hybridi-vaikuttamiseen vähäisiksi. On oletettavaa, että jos kyse on sanoma- tai aikakausledestä, joka kuluttajaa aidosti kiinnostaa, tarjouksen vahvistaminen esimerkiksi tekstiviestillä tai sähköpostilla ei ole siinä määrin vaivalloinen toimenpide, että tilaus jäisi sen johdosta tekemättä. Sen sijaan sääntely on omiaan myötävaikuttamaan siihen, että kuluttajat jättävät tilaamatta lehtiä, joita he eivät koe kiinnostaviksi ja joita he eivät todennäköisesti tulisi lukeneeksi mutta jotka he tilaavat mahdollisen puhelinmyyntiin liittyvän painostuselementin johdosta.

Asian merkityksellisyyden johdosta esityksen jaksossa 10 (Seuranta) on kuitenkin todettu, että tavanomaisen vaikutusten arviointia koskevan seurannan lisäksi tarkoituksena on seurata vahvistusmenettelyn vaikutuksia erityisesti lehtialaan sekä kahden vuoden kuluttua säännösten voimaantulosta arvioida, miten kirjallinen vahvistusmenettely on vaikuttanut lehtien myyntiin ja lehtitarjonnan monimuotoisuuteen, sekä tämän perusteella arvioida tarve mahdollisiin lainsäädäntömuutoksiin. (HE s. 86)

4 Seuraamusmaksun määrääminen

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen (laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista) 16 a §:n mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta markkinoinnissa tai asiakassuhteessa jatkaa sellaista kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 16 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty (1 kohta) tai kulutushyödykettä tarjotessaan jatkaa sellaisen kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun sopimusehdon käyttämistä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 2 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty (2 kohta). Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa suhtauduttiin tietyiltä osin varauksellisesti siihen, että seuraamusmaksun määrääminen voisi perustua kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon rikkomiseen.

Lakivaliokunta käsitteli kysymystä antamassaan lausunnossaan (LaVL 8/2022 vp) ja korosti tuomiovallan käytön riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien velvoittavuutta samoin kuin markkinaoikeuden harkintavallan ja päätösvallan käytön lakisidonnaisuutta 16 a §:n tulkinnaissa ja soveltamisessa. Se toi lausunnossaan esiin myös muita seuraamusmaksuun liittyviä seikkoja.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö pitää aiheellisina lakivaliokunnan lausunnossaan esille tuomia huomioita.

5 Säännösten voimaantulo

EK ja Kaupan liitto pitävät ehdotusta Omnibus-direktiiviin pohjautuvien säännösten voimaantulosta yritysten kannalta kohtuuttomana ja esittää harkittavaksi lain voimaantulosäännösten muuttamista siten, että Omnibus-direktiiviin perustuvia säännöksiä mukaan lukien kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § olisi ryhdyttävä soveltamaan vasta kuuden kuukauden tai muun kohtuulliseksi katsotun ajan kuluttua lain voimaantulosta.

EK ja Energiateollisuus toivovat pidempää siirtymäaikaa myös vahvistusmenettelyä koskeville säännöksille, kun puolestaan **Kuluttajaliitto** katsoo, että siirtymäaikaa ei tule ehdotusta pidentää.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö pitää myös valitettava sitä, että direktiivin kansallinen täytäntöönpano toteutuu vain vähän ennen direktiivissä säädetyn sääntelyn soveltamisen alkamista. Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä mahdollisena direktiiviin pohjautuvan sääntelyn voimaantulon lykkäämistä. Sen jälkeen kun direktiiveihin perustuvia kansallisia säännöksiä on ryhdyttävä soveltamaan, jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa sääntelyn soveltamisaikataulun suhteen. Euroopan komissio on jo käynnistänyt asiassa virallisen rikkomismenettelyn toimitaen Suomelle 28.1.2022 virallisen huomautuksen direktiivin viivästyneestä täytäntöönpanosta.

Omnibus-direktiivin sisältö on ollut tiedossa jo pitkähkön ajan, ja elinkeinonharjoittajilla on ollut halutessaan mahdollisuus valmistella muutoksia. Lain lopullinen hyväksyminen ei ole edellytys tämänkaltaisen valmistelutyön käynnistämiseksi.

Kaupan liitto on perustellut voimaantulon lykkäämistarvetta myös esimerkiksi sillä, että tavaroita koskevia hinnanalennusilmoituksia koskeva säännös on tukinnallisesti epäselvä / epämieluisa. Oikeusministeriö toteaa olevan selvää, että esimerkiksi puolen vuoden siirtymäaika ei riittäisi saamaan asiasta unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, eikä kyseinen argumentti puollakaan lakien voimaantulon lykkäämistä.

Erikseen oikeusministeriö toteaa, että esityksen 7. lakiehdotus (laki kuluttajansuojalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta) perustuu digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluja koskevaan direktiiviin (EU) 2019/770, joka on tullut sovellettavaksi jo 1.1.2022. Direktiivin asianmukaiseksi täytäntöön panemiseksi olisi erittäin tärkeää saada mainittu muutos voimaan niin pian kuin suinkin.

Vahvistusmenettelyn osalta kyse on kuluttajaoikeusdirektiiviin perustuvan option käytöstä, eikä aikataulurajaa seuraa EU-sääntelystä. Tältä osin oikeusministeriö pitää ehdotettua noin puolen vuoden siirtymäaikaa riittävänä.

Eduskuntakäsittelyn kuluessa Kaupan liitto on tuonut esiin yleisen tyytymättömyyden kuluttajansuojadirektiivin täytäntöönpanon viivästymiseen. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että kuluttajansuojasääntelyn valmisteluun käytettävissä olevilla resursseilla ei ole ollut mahdollista valmistella sääntelyä toteutunutta nopeammin. EU-sääntelyn täytäntöönpano on edennyt säädöshankkeiden ja niiden voimaantuloaikataulun mukaisessa järjestyksessä, mutta kuluvalle hallituskaudella on koronaepidemian vuoksi toteutettu aivan poikkeuksellinen määrä kuluttajansuojankin alaan kohdistuvia kansallisia säädöshankkeita, joiden valmisteluvastuu on ollut samoilla tämän alan asiantuntijoilla. Juuri valmistelijoiden sitoutumisen ja asiantuntemuksen ansiota on, että viivästyksket on pystytty pitämään verraten vähäisinä.