

9/2012

Arviomuistio kuluttajansuojalain muutostarpeista

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

9/2012

Arviomuistio kuluttajansuojalain muutostarpeista

15.2.2012

Julkaisun nimi Arviomuistio kuluttajansuojalain muutostarpeista

Tekijä Lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma

Oikeusministeriön julkaisu 9/2012
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 21/41/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-179-1

URN URN:ISBN: 978-952-259-179-1
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-179-1>

Asia- ja avain-
sanat kuluttajansuoja

Tiivistelmä Muistiossa taustoistetaan ja arvioidaan vuodesta 1978 voimassa olleen kuluttajansuojalain uudistamistarpeita. Muistion tekijän näkemyksen mukaan laissa ei ole kiireellistä korjausta vaativia merkittäviä epäkohtia tai puutteita eikä lain kokonaisuudistukselle ole tarvetta. Tekijä esittää kuitenkin harkittavaksi, että lakiin tehtäisiin erinäisiä muistiossa tarkemmin käsiteltyjä osittaisuudistuksia ja vähäisempiä tarkistuksia.

15.2.2012

Publikationens titel Bedömningspromemoria om behoven av att ändra konsumentskyddslagen

Författare Lagstiftningsrådet Marjo Lahelma

Justitieministeriets
publikation 9/2012
 Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 21/41/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-179-1

URN URN:ISBN: 978-952-259-179-1
Permanent adress [http://urn.fi/URN: 978-952-259-179-1](http://urn.fi/URN:978-952-259-179-1)

Sak- och nyckelord konsumentskydd

Referat I promemorian ges bakgrunden till och bedöms behoven av att revidera konsumentskyddslagen, som varit i kraft sedan 1978. Enligt promemorians författare finns det inte några sådana betydande missförhållanden eller brister i lagen som skyndsamt borde rättas till, och någon totalreform av lagen behövs inte. Författaren föreslår dock att man överväger vissa delreformer och mindre ändringar, som behandlas närmare i promemorian.

SISÄLLYS

1	Johdanto	9
2	Kuluttajansuojalain rakenne	10
2.1	Nykytila	10
2.2	Arviointia	11
3	Kuluttajansuojalain soveltamisala ja keskeiset käsitteet	12
3.1	Nykytila	12
3.2	Arviointia	13
4	Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa	14
4.1	Nykytila	14
4.2	Arviointia	14
5	Sopimusehtojen sääntely sekä sopimuksen sovittelu ja tulkinta	16
5.1	Nykytila	16
5.2	Arviointia	16
6	Kuluttajankauppa	17
6.1	Nykytila	17
6.2	Arviointia	17
7	Kotimyynti ja etämyynti	20
7.1	Nykytila	20
7.2	Arviointia	20
8	Rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynti	21
8.1	Nykytila	21
8.2	Arviointia	21
9	Kuluttajaluotot	21
9.1	Nykytila	21
9.2	Arviointia	22
10	Kuluttajapalvelusopimukset	22
10.1	Nykytila	22
10.2	Arviointia	22

11	Taloelementtien kauppa ja rakennusurakka	24
11.1	Nykytila	24
11.2	Arviointia	24
12	Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuotteet	25
12.1	Nykytila	25
12.2	Arviointia	25
13	Valvonta ja seuraamukset	25
13.1	Nykytila	25
13.2	Arviointia	26
14	Tiivistelmä	27

1 Johdanto

Kuluttajansuojalaki (38/1978) tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1978. Samaan aikaan aloittivat toimintansa uudet kuluttaja-asioita käsittelevät viranomaiset: kuluttaja-asiamies, kunnallinen kuluttajaneuvonta, kuluttajavalituslautakunta ja markkinatuomioistuim.

Kuluttajansuojalaki sisälsi tuolloin säännökset markkinoinnin ja sopimusehtojen sääntelystä, kulutushyödykettä koskevan sopimuksen sovittelusta, vastuusta kulutustavaran kaupassa sekä kulutustavaran koti- ja postimyynnistä. Lakia on vuosien mittaan muutettu ja täydennetty kaikkiaan 30 kertaa. Kaikki alkuperäiset aineellisia säännöksiä sisältävät luvut on uudistettu kokonaan, ja lakiin on lisätty viisi uutta lukua. Pykälämääräkin on kasvanut 48:sta 256:een.

Vuonna 1994 voimaan tullut laaja uudistus (HE 360/1992 vp) oli vielä kansallista lainsäädäntöä, mutta sen jälkeen muutokset ovat johtuneet pääasiassa EU:n kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta. Lain nykyinen sisältö pohjautuukin suurelta osin EU-lainsäädäntöön, mikä rajoittaa mahdollisuuksia uudistaa lakia kansallisesti. Lakitekniisiä tarkistuksia EU-lainsäädäntö ei estä, mutta sääntelyn asiasisältö on vain joiltakin osin vapaasti muutettavissa.

Myös viranomaisorganisaatiota on kaikilta osiltaan kehitetty. Kuluttaja-asiamiehen toimisto on yhdistetty Kuluttajavirastoon, kunnallinen kuluttajaneuvonta on muutettu valtakunnalliseksi, kuluttajavalituslautakunnasta on tullut kuluttajariitalautakunta ja markkinatuomioistuimesta markkinaoikeus.

Uusi EU:n direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista on annettu 25 päivänä lokakuuta 2011. Se on pantava kansallisesti täytäntöön 13 päivään joulukuuta 2013 mennessä.

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää muutoksia kuluttajansuojalakiin, pääasiassa kotimyyntiä ja etämyyntiä koskevaan sääntelyyn. Tässä muistiossa arvioidaan, tulisiko kuluttajansuojalakia tässä yhteydessä uudistaa laajemminkin ja mitkä uudistukset olisivat tarpeellisia ja EU-sääntely huomioon ottaen mahdollisia.

2 Kuluttajansuojalain rakenne

2.1 Nykytila

Kuluttajansuojalaki oli jo alun perin jaettu tietyt asiakokonaisuudet sisältäviin lukuihin, ja sama rakenne on uudistuksissa säilytetty. Pykälät on numeroitu luvuittain, mikä on helpottanut uusien lukujen lisäämistä. Nykyisin laissa on seuraavat 12 lukua:¹

- 1 luku: *Yleiset säännökset*. Luku sisältää soveltamisalasäännökset sekä lain keskeisten käsitteiden (kulutushyödyke, kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja) määritelmät.
- 2 luku: *Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa*.
- 3 luku: *Sopimusehtojen sääntely*.
- 4 luku: *Sopimuksen sovittelu ja tulkinta*.
- 5 luku: *Kuluttajankauppa*
- 6 luku: *Kotimyynti ja etämyynti*
- 6 a luku: *Rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynti*
- 7 luku: *Kuluttajaluotot*
- 8 luku: *Eräät kuluttajapalvelusopimukset*
- 9 luku: *Taloelementtien kauppa ja rakennusurakka*
- 10 luku: *Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuotteet*
- 12 luku: *Erinäisiä säännöksiä*. Lukuun on koottu säännöksiä, jotka tulevat sovellettaviksi useampien erityislukujen piiriin kuuluvissa kuluttajasopimuksissa. Säännökset koskevat kulutushyödykkeen välittäjän vastuuta, eräiden korvausvaatimusten kanneajoja, lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön, sopimuspuolten oikeutta vedota eräisiin ilmoituksiin ja asiakirjoihin, välimieslausekkeiden sitomattomuutta, määräaikojen laskemista sekä kansainvälisluonteisiin kuluttajasopimuksiin sovellettavaa lakia.

Kuluttajansuojalain sisältö on jaettavissa kahteen säännösryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat säännökset, joilla pyritään vähentämään ennalta ja yleisellä tasolla kuluttajien päätöksentekoon ja heidän oikeusasemaansa haitallisesti vaikuttavia tekijöitä. Tätä niin sanottua kollektiivista kuluttajansuojaa koskevat lain 2 ja 3 luvun säännökset markkinoinnin ja sopimusehtojen sääntelystä. Toinen säännösryhmä koskee yksittäisiä sopimussuhteita, ja siihen kuuluvat 4-12 lukujen säännökset.

Vain 8 ja 9 luku ovat puhtaasti kansallista lainsäädäntöä. Muut luvut perustuvat joko kokonaan tai osittain EU-lainsäädäntöön.

¹ Luettelosta puuttuva 11 luku, joka sisälsi rangaistussäännöksiä, on kumottu vuonna 2010.

2.2 Arviointia

Kuluttajansuojalakia on moitittu liian laajaksi ja vaikeaksi hallita. Sen eri luvut eivät arvostelijoiden mukaan muodosta riittävän yhtenäistä kokonaisuutta, kun samoja oikeuskysymyksiä on eri luvuissa säännelty osittain eri tavalla. On esitetty harkittavaksi, että tietyn sääntelykokonaisuuden muodostavat luvut tai ainakin osa niistä voitaisiin irrottaa erillisiksi laeiksi tai sisällyttää niille läheiseen muuhun lainsäädäntöön.

Kuluttajansuojalaki on kieltämättä kasvanut vuosien mittaan varsin laajaksi. Taustalla on ollut halu sisällyttää samaan lakiin sääntelyt, joissa on kysymys yksinomaan kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisistä suhteista. Kuluttajasopimuksista tai muista kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisistä velvoiteoikeudellisista suhteista säädetään lukuisissa muissakin laeissa², mutta niistä lähes kaikille on ominaista laajempi soveltamisala. Erityislait koskevat pääsääntöisesti myös elinkeinonharjoittajien välisiä tai yksityishenkilöiden välisiä suhteita, joskin nämä lait ovat yleensä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä suhteissa pakottavia ja niissä voi olla kuluttajasopimuksia koskevia erityissäännöksiä.

Kuluttajansuojalain lukujen hajauttaminen erillislaeiksi ei vähentäisi säännösten lukumäärää vaan päinvastoin jonkin verran sitä lisäisi, kun 1 ja 12 luvun yleisiä säännöksiä jouduttaisiin kirjaamaan useisiin lakeihin. Nykyiset sääntelyerot eri sopimustyyppijä koskevissa erillisissä luvuissa säilyisivät samoina erillislaeissakin, sillä erot eivät ole syntyneet vahingossa vaan perustuvat tietoiseen harkintaan.³

Hajautetun kuluttajansuojalainsäädännön soveltaminen olisi tuskin yksinkertaisempaa tai helpompaa kuin keskitetyn lain soveltaminen, eikä hajauttamisesta näyttäisi koituvan muutakaan etua lain käyttäjille. Pikemminkin voisi uskoa, että hajautettu sääntely muodostuu päällekkäisyyksien takia raskaammaksi ja käyttäjälle hankalammaksi.

Jäljempänä muistion 4 jaksossa arvioidaan erikseen markkinoinnin sääntelyn mahdollista irrottamista kuluttajansuojalaista ja 6 jaksossa ehdotusta kuluttajankauppaa koskevan sääntelyn siirtämisestä kauppalakiin. Näissä tapauksissa tausta-ajatuksena on nykyisen hajanaisen sääntelyn kattavampi keskittäminen.

Lain rakennetta voitaneen jossain määrin selkeyttää sillä, että 12 luvun yleisluontoiset säännökset siirrettäisiin pääosin 1 lukuun. Välimieslausekkeiden sitomattomuutta kos-

² Esimerkiksi kauppalaki (355/1987), vakuutusopimuslaki (543/1994), asuntokauppalaki (843/1994), maakaari (540/1995), valmismatkalaki (1079/1994), laki kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä (1074/2000), laki saatavien perinnästä (513/1999), sähkömarkkinalaki (386/1995), viestintämarkkinalaki (393/2003)

³ Esimerkkinä epäyhtenäisyydestä on mainittu sopimuksen purkukynnyksen erot viivästys- ja virhetilanteissa sekä kauppa- ja palvelusopimuksissa. Yleinen periaate sopimusoikeudessa on, että purkaminen edellyttää olennaista sopimusrikkomusta. Kuluttajankauppaa koskevassa 5 luvussa purkukynnys on direktiivin 1999/44/EY takia tätä alempi. Direktiiviä täytäntöön pantaessa ei kuitenkaan haluttu poiketa yleisestä periaatteesta enempää kuin oli välttämätöntä, ja olennaisuuskriteeri säilytettiin muissa purkutilanteissa. Palvelusopimuksia koskevat tietyt eroavuudet johtuvat puolestaan siitä, etteivät saadut suoritusole purun yhteydessä palautettavissa samalla tavoin kuin kaupassa. Jo tehtyä työtä ei voi lainkaan palauttaa, eivätkä käytetyt materiaalitkaan ole aina palautettavissa.

keva 12 luvun 1 d §:n 1 momentti sopisi puolestaan luontevasti 4 lukuun. Lain loppuun, 12 lukuun, voitaisiin koota – tarpeen mukaan yhdistettyinä – nykyisin eri luvuissa olevat lain noudattamisen valvontaa ja sen rikkomisen seuraamuksia koskevat säännökset.

Ennen vuotta 2008 annettuihin EU:n kuluttajansuojadirektiiveihin pohjautuvat lakiviittauksia koskevat 4 luvun 5 §, 5 luvun 29 a §, 6 luvun 19 §, 6 a luvun 17 § ja 12 luvun 1 f § ovat tulleet tarpeettomiksi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) voimaantulon jälkeen. Pykälät on syytä kumota. (Lakiviittauksia osittain koskeva 10 luvun 3 § on sitä vastoin yhä tarpeellinen.) Kumottaviin säännöksiin kuuluu myös 12 luvun 2 §:n alkuperäinen ja hyvin avoin asetuksenantovaltuutus, joka ei täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia.

3 Kuluttajansuojalain soveltamisala ja keskeiset käsitteet

3.1 Nykytila

Kuluttajansuojalaki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös, kun elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu lakisääteinen vakuutus, työntekijän ryhmähenkivakuutus ja sitä vastaava kunnallisen eläkelaitoksen myöntämä etuus. (1 luvun 1 §)

Soveltamisalaan vaikuttavat keskeisesti kulutushyödykkeen, kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan määritelmät. *Kulutushyödykkeellä* tarkoitetaan kuluttajansuojalaissa tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten (1 luvun 3 §). *Kuluttajana* pidetään luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (1 luvun 4 §). *Elinkeinonharjoittajalla* tarkoitetaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muuten tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi (1 luvun 5 §).

3.2 Arviointia

Keskeiset määritelmät

Lain peruskäsitteisiin kuuluvan kulutushyödykkeen määritelmä kattoi alun perin vain kulutustavarat ja -palvelut. Määritelmä vastasi silloin yleiskielen mukaista kulutushyödykkeen käsitettä. Määritelmää on sittemmin muutettu niin, että käsitteen piiriin ovat tulleet kaikki hyödykkeet ja etuudet, joita elinkeinonharjoittajat tarjoavat, myyvät tai muuten markkinoivat kuluttajille, muun muassa arvopaperit, muu sijoitusomaisuus ja kiinteä omaisuus. Muutoksen jälkeen lain soveltamisen kannalta ei olekaan merkitystä sillä, mitä markkinoidaan, vaan vain sillä, kenelle markkinoidaan.

Määritelmän muuttamisesta huolimatta käsite ”kulutushyödyke” säilytettiin. Syynä oli se, että käsitettä käytetään lukuisissa säännöksissä paitsi kuluttajansuojalaissa myös muussa siihen liittyvässä lainsäädännössä. Lainsäädännössä olisi kuitenkin syytä välttää näin paljon yleiskielisestä merkityksestä poikkeavaa termiä. Lainsäädännön selkeyttämiseksi tulisi harkita, voitaisiinko kulutushyödykkeen käsitteestä luopua kokonaan ja korvata se tarvittaessa ja asiayhteydestä riippuen ilmaisuilla ”tavara” tai ”palvelu” taikka kaiken kattavasti ”kiinteä ja irtain omaisuus sekä palvelut”.

Kuluttajan määritelmä (luonnollinen henkilö, joka *hankkii kulutushyödykkeen ...*) on suppeampi kuin EU:n kuluttajasuojadirektiiveissä käytetyt kuluttajan määritelmät. Direktiiveissä kuluttajana pidetään luonnollista henkilöä, joka *toimii tarkoituksessa*, joka ei kuulu hänen ammatti- tai elinkeinotoimintaansa.

Ero on käytännössä tullut esiin EU-tuomioistuimen ratkaisussa asiassa, joka koski yksityishenkilön antaman takauksen kuulumista kotimyyntidirektiivin 85/577/ETY soveltamisalaan. Tuomioistuimen mukaan kuluttajaluoton takaajakin voi saada direktiivin suojaa, jos hän on antanut sitoumuksensa tarkoituksessa, jonka ei voida katsoa kuuluvan elinkeinon harjoittamiseen.⁴

Tuomion johdosta lainsäädäntöä tarkistettiin. Kuluttajansuojalain 3, 4 ja 6 a lukua sekä 6 luvun säännöksiä kotimyyntistä sovelletaan nykyisin myös yksityistakaajien ja yksityisten pantinantajien sitoumuksiin luotonantajalle. Kun vastaisuudessa voi ilmetä muitakin kuin EU-tuomioistuimessa jo ratkaistuja kuluttajan käsitteen tulkintatilanteita, olisi syytä harkita kansallisen määritelmän täydellisempää yhdenmukaistamista direktiivien määritelmien kanssa.

Myös elinkeinonharjoittajan määritelmä eroaa jonkin verran EU-direktiivien määritelmistä, joskin se näyttäisi johtavan asiallisesti samaan tulokseen. Jos määritelmiä muutoin ryhdytään tarkistamaan, olisi kuitenkin asianmukaista tarkastella uudelleen myös elinkeinonharjoittajan määritelmää.

⁴ Asia C-45/96 *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank*

Julkiset palvelut

Kuluttajaoikeudellisten periaatteiden soveltamista eräisiin julkisiin palveluihin on selvitetty oikeusministeriössä erikseen.⁵ Myös ratkaisut mahdollisista jatkotoimista tehdään erikseen. Tämän muistion 4.2 jaksossa, jossa arvioidaan erillisen markkinointilain tarvetta, on kuitenkin otettu huomioon markkinointisäännösten mahdollinen soveltaminen julkisyhteisöihin niiden markkinoidessa palvelujaan.

4 Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa

4.1 Nykytila

Markkinoinnin sääntelyä koskenut lain 2 luku uudistettiin kokonaan vuonna 2008 sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanon takia. Direktiivin mukaisesti sääntely koskee nykyisin myös menettelyjä asiakassuhteessa. Tähän täysharmonisointidirektiiviin pohjautuu valtaosa luvun säännöksistä. Osa perustuu puolestaan etämyyntidirektiiviin 97/7/EY ja sähköisen kaupankäynnin direktiiviin 2000/31/EY. Kansallisia säännöksiä luvussa on kolme: hyvän tavan vastaista markkinointia koskeva 2 §, hinnanalennusilmoituksia koskeva 11 § sekä yhdistettyjä tarjouksia ja kylkiäisiä koskeva 12 §.

Kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi ei vaikuta 2 luvun nykyisiin säännöksiin. Direktiivissä on kuitenkin markkinoinnin sääntelyyn läheisesti liittyviä minimitasoisia säännöksiä elinkeinonharjoittajien yleisistä tiedonantovelvoitteista, joita vastaavat säännökset on lisättävä kansalliseen lakiin.

4.2 Arviointia

Erillinen markkinointilaki

Mainontaa ja muuta markkinointia säännellään kuluttajansuojalain ohella lukuisissa muissakin säädöksissä. Erityissäännökset saattavat koskea tiettyjä tuotteita, kuten alkoholilain (1143/1994) ja lääkelain (395/1987) säännökset, tai tiettyä toimialaa, kuten luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) ja vakuutusyhtiölain (521/2008) säännökset taikka tiettyä viestintä, kuten televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain

⁵ OTT Mia Hoffrén: *Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema*, OM:n julkaisu 2009:4 sekä *Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa*, työryhmän raportti, OM:n mietintöjä ja lausuntoja 13/2011

(744/1998) säännökset.⁶ Monet erityislakien säännökset ovat joko sanatarkasti tai ainakin periaatteiltaan samanlaisia kuin kuluttajansuojalain 2 luvussa, mutta niitä ei yleensä ole rajattu vain kuluttajille suunnattuun markkinointiin. Toisaalta etenkin tuotekohtainen markkinointisääntely sisältää usein yleisperiaatteita täsmentäviä yksityiskohtaisempia kieltoja tai rajoituksia.

Markkinointisääntelyn hajanaisuuden ja päällekkäisyyksien takia olisi perusteltua harkita, pitäisikö sääntely koota ainakin keskeisiltä osiltaan erilliseen markkinointilakiin, esimerkiksi samaan tapaan kuin muissa Pohjoismaissa.

Alaviitteessä 5 mainitussa oikeusministeriön työryhmän raportissa ehdotetaan muun ohella, että kuluttajansuojalain peruseriaatteita markkinoinnista sovellettaisiin myös julkisyhteisöihin niiden markkinoidessa palvelujaan. Ehdotuksen perustelut on esitetty raportin 4.2 jaksossa sivuilla 27–28. Lausuntokierroksella tähän ehdotukseen on suhtauduttu myönteisesti.

Jos työryhmän muista kiistanalaisemmista ehdotuksista luovutaan, mutta myönteisen vastaanoton saanut markkinoinnin sääntely päätetään toteuttaa, sekin puoltaisi sääntelyn irrottamista kuluttajansuojalaista erilliseen lakiin. Kuluttajansuojalain yksittäisen luvun tai sen yksittäisten säännösten soveltamisalan ulottaminen julkisiin palveluihin lain yleisestä soveltamisalasta poiketen olisi lakiteknisesti huono ratkaisu.

Hinnan ilmoittaminen markkinoinnissa

Myös hinnan tai sen määräytymisperusteiden ilmoittamisesta on voimassa hajanaista ja osin päällekkäistä lainsäädäntöä sekä kuluttajansuojalaissa että muualla lainsäädännössä. Säännökset ovat pääosin peräisin EU-lainsäädännöstä, ja monet niistä ovat sisällöltään samoja tai samankaltaisia.⁷

Kuluttajan oikeuksia koskevaan uuteen direktiiviin sisältyvät elinkeinonharjoittajien yleiset tiedonantovelvoitteet kattavat niin ikään hinnan tai sen määräytymisperusteiden ilmoittamisen. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tulisikin harkita hintatietosäännösten yhdistämistä ja tarpeettoman erillissääntelyn kumoamista.

⁶ Yllä mainittujen lisäksi markkinoinnista on säännöksiä ainakin asuntokauppalaissa, valmismatkalaissa, viestintämarkkinalaissa, osamaksukaupasta annetussa laissa (91/1966), sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetussa laissa (1061/1978), tupakkalaissa (693/1976), arvopaperimarkkinalaissa (495/1989), arpajaislaissa (1047/2001), elintarvikelaissa (23/2006), taimiaineistolaissa (1205/1994) ja maksulaitoslaissa (297/2010).

⁷ Säännöksiä on mm. kuluttajansuojalain 2, 6 ja 10 luvussa, palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (1166/2009), tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (458/2002), asetuksessa kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa (1359/1999) ja asetuksessa asuntojen markkinoinnissa annettavista tiedoista (130/2001)

5 Sopimusehtojen sääntely sekä sopimuksen sovittelu ja tulkinta

5.1 Nykytila

Sopimusehtojen sääntelyä koskeva 3 luku ja sopimuksen sovittelua ja tulkintaa koskeva 4 luku uudistettiin vuonna 1994 vastaamaan kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13/EY vaatimuksia. Direktiivi on minimitasoinen ja mahdollistaa siten kuluttajia tehokkaammin suojaavan kansallisen lainsäädännön.

Uusi direktiivi kuluttajan oikeuksista ei muuta direktiivin 93/13/EY asiasisältöä.

5.2 Arviointia

Direktiivin minimiluonnetta on käytetty kansallisesti hyväksi. Täytäntöönpanon lähtökohtana oli, että Suomen sopimusoikeuden periaatteisiin kuuluvat laajat kohtuullistamismahdollisuudet ja joustavat sovittelukeinot säilytetään mahdollisimman pitkälti muuttamattomina. Tämän takia lakiin ei otettu esimerkiksi direktiivin mukaisia kohtuullistamisrajoituksia, vaan sovittelu voi, direktiivistä poiketen, koskea myös yksilöllisesti neuvoteltuja ehtoja, sopimuksen pääkohteen määrittelyä taikka hinnan tai muun vastikkeen määräytymistä. Minimilausekkeen ansiosta oli näiltä osin mahdollista säilyttää täysi yhdenmukaisuus varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 36 §:n yleisen kohtuullistamissäännöksen ja vastaavien muualla lainsäädännössä olevien kohtuullistamissäännösten kanssa.

Direktiivin minimitasosta poikkeava kansallinen sääntely on edelleen perusteltua säilyttää. Muitakaan muutostarpeita ei ole tullut esille sen enempää 3 luvun kollektiivisuojan kuin 4 luvun kohtuullistamis- ja tulkintasäännösten osalta.

6 Kuluttajankauppa

6.1 Nykytila

Lain 5 luku koskee tavarán (irtaimen esineen) kauppaa, jossa myyjänä on elinkeinonharjoittaja ja ostajana kuluttaja. Luvussa on säännöksiä tavarán luovutuksesta, vaaranvastuun siirtymisestä sekä kaupan osapuolten sopimusrikkomuksista ja niiden seuraamuksista

Vuonna 1994 luku uudistettiin kokonaan säännösten sovittamiseksi yhteen irtaimen omaisuuden kauppaa yleisesti koskevan kauppalain kanssa. Lisäksi joitakin säännöksiä tarkistettiin vuonna 2001 kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevan direktiivin 1999/44/EY täytäntöönpanon takia. Direktiivi on minimisääntelyä, joten kansallisesti voidaan pitää voimassa ja vastaisuudessaakin säätää kuluttajaostajaa tehokkaammin suojaavista säännöksistä.

Kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi ei muuta direktiivin 1999/44/EY asiasisältöä. Uudessa direktiivissä on kuitenkin direktiiviä 1999/44/EY täydentäviä täysharmonisoituja säännöksiä tavarán luovutuksesta ja vaaranvastuun siirtymisestä. Niiden täytäntöönpano aiheuttaa joitakin muutoksia vastaaviin 5 luvun säännöksiin.

6.2 Arviointia

Erityiset kaupan kohteet

Kuluttajansuojalain 5 luku on luonteeltaan tavarán kauppaa koskeva yleislaki. Lukua onkin arvosteltu siitä, ettei sen säännöksissä ole voitu ottaa riittävästi huomioon kaupan kohteiden erilaisia ominaisuuksia. Usein esille on otettu elävien eläinten kauppa, johon on katsottu liittyvän erityissääntelyä edellyttäviä erityispiirteitä.

Eduskunnan vuonna 2001 hyväksymän lausuman johdosta maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö selvittivät yhteistyössä alan viranomaisten ja järjestöjen kanssa seura- ja harrastuseläinten kauppaa koskevan lainsäädännön riittävyttä ja toimivuutta sekä mahdollisia puutteita ja ongelmia säännösten käytännön soveltamisessa.

Selvityksen tulos oli, ettei erityistä eläinkauppalakia tarvita. Erityislaissakaan ei voitaisi ottaa lukuun kaikkien eläinlajien ominaisuuksia ja ratkaista niistä johtuvia yksittäisiä ongelmia. Sen sijaan katsottiin yleisesti, että käytännön ongelmat voitaisiin parhaiten ratkaista itsesääntelykeinoin kehittämällä alakohtaisia käytännesääntöjä ja mallisopimuslomakkeita, jolloin eläinlajikohtaiset erityiskysymykset voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

Eläinkaupan erityissääntelytoiveita tulee edelleen ajoittain esille. Vuoden 2001 selvityksen tuloksia ei kuitenkaan ole aiheutta kyseenalaistaa, eikä muutoksiin voida katsoa olevan tarvetta.

Erityissääntelyä on kaivattu myös autokauppaan ja erityisesti käytetyn auton kauppaan, josta tunnetusti aiheutuu runsaasti kuluttajariita-asioita. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunta on erityissääntelyn puuttuessa soveltanut käytetyn tavaran kauppaan vakiintuneesti 5 luvun 14 §:ää ("sellaisena kuin se on" -ehdon käytön merkitys), vaikka ehto ei olisi käytetty. Pykälän on lautakunnassa katsottu soveltuvan käytetyn tavaran kauppaan selvästi paremmin kuin 5 luvun 12 §:n yleisen virhesäännöksen.

Myös direktiivi 1999/44/EY on kulutustavaran kauppaa koskeva yleissäädös. Tavaransopimuksenmukaisuuden arviointia koskevaa direktiivin 2 artiklaa sovelletaan sekä uuden että käytetyn tavaran kauppaan. Artikla on pantu täytäntöön 5 luvun 12 §:n yleisen virhesäännöksen lisäksi luvun 12 a ja 13 §:ssä. Arviointikriteereihin voidaan tehdä kansallisia tavaralajikohtaisia tarkistuksia vain, jos niillä parannetaan kuluttajan asemaa ja oikeuksia direktiivin minimitasoon verrattuna.

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä säilytettiin yllä mainittu 14 §, joka siis koskee tavaran virheellisuuden arviointia silloin, kun tavara on myyty "sellaisena kuin se on" tai vastaavaa yleisluontoista varaumaa käyttäen. Kun tällaiset ehdot ovat käytännössä tavanomaisia, pidettiin tuolloin asianmukaisena säilyttää nimenomaiset säännökset ehdon merkityksestä tai pikemminkin merkityksettömyydestä. Pykälää nimittäin tarkistettiin samalla niin, että se vastaa asiallisesti direktiiviä. Tarkistuksista seurasi, että myyjän virhevastuu on ehdosta huolimatta periaatteiltaan samanlainen kuin jos ehto ei olisi käytetty (HE 89/2001 vp, s. 11/II).

Ratkaisu ei ilmeisesti ole ollut onnistunut, kun se näyttää johtaneen siihen, että käytetyn tavaran virheellisyyttä arvioidaan käytännössä toisin perustein kuin uuden tavaran virheellisyyttä. Sääntelyä on syytä tältä osin selventää. Sitä vastoin ei näyttäisi olevan syytä luopua miltei osin 5 luvun perusratkaisusta eli yleislakiluonteesta. Luvun säännösten voidaan katsoa sisältävän edelleen riittävän selväpiirteiset yleiset periaatteet ja oikeusohjeet kaikenlaisien tavaroiden kauppaa varten.

Vastuu-aika

Lain 5 luvun 15 §:n mukaan myyjä vastaa virheestä, joka tavarassa on ollut vaaravastuun siirtyessä ostajalle, vaikka virhe ilmenisi vasta myöhemmin. Erityistä takarajaa virhevastuun kestolle ei ole kuluttajansuojalaissa säädetty. Oikeus vedota virheeseen ja vaatia siitä hyvitystä vanhenee siten kuin velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 7 §:ssä säädetään.⁸

Lakisääteinen vastuu-aika ei tunnu olevan yleisesti elinkeinonharjoittajien eikä kuluttajienkaan tiedossa, vaan vastuu-aika samastetaan usein kaupallisen takuun keston. On

⁸ Vanhentumislain 7 §:n mukaan ensisijainen kolmen vuoden vanhentumisaika luetaan virheen havaitsemisesta ja toissijainen kymmenen vuoden vanhentumisaika sopimusrikkomuksesta.

myös esitetty, että pykälässä säädetty, direktiivin perustuva virheolettama-aika⁹ saatetaan käsittää lakisääteisen virhevastuun kestoksi. Tilanteen selkeyttämiseksi voitaisiin harkita sääntelyn tarkistamista esimerkiksi niin, että vastuuajan kytkeytyminen vanhen-
tumissäännöstöön kävisi nimenomaisesti ilmi laista.

Virheen oikaisu

Luvun 18 §:n mukaan ostajalla on oikeus vaatia, että myyjä korjaa tavaran virheen tai toimittaa virheettömän tavaran. Myyjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta ostajan vaatimaan oikaisuun, jos siitä aiheutuisi hänelle kohtuuttomia kustannuksia tai kohtuutonta haittaa. Vaikka ostaja ei vaadi tällaista oikaisua, myyjä saa sen silti tietyin edellytyksin suorittaa. Kummassakaan tapauksessa oikaisusta ei saa aiheutua kuluttajalle kustannuk-
sia. Pykälä vastaa direktiivin 3 artiklaa.

On esitetty, että oikaisusäännöksiä tulisi pohtia uudelleen. Kun useita vuosia käytössä olleen tavaran keskeiset osat korvataan uusilla, korjaus saattaa johtaa merkittäväänkin tavaran käyttöiän pidentymiseen ja arvon nousemiseen. Tämä tulisi voida ottaa huomi-
oon hyvityksen määrässä.

Mahdollista muutosta harkittaessa on huomattava, ettei kansallisen lain sääntely saa olla kuluttajalle direktiiviä epäedullisempi. Toisaalta direktiivin mukainen myyjän vastuu päättyy jo kahden vuoden kuluttua tavaran luovutuksesta. Kuluttajansuojalain mukainen vastuu kestää periaatteessa tuotteen koko elinkaaren ajan, jos kysymyksessä on ns. al-
kuperäinen virhe.

Direktiivi ei siten olisi esteenä sille, että virheen oikaisua koskeva sääntely poikkeaisi direktiivistä silloin, kun virhe ilmenee direktiivissä säädettyä vastuun takarajaa myö-
hemmin. Näitä tilanteita varten on mahdollista harkita esimerkiksi säännöstä, jonka mu-
kaan kuluttaja joutuisi osallistumaan korjauskustannuksiin tavaran arvonnousua vastaa-
valla määrällä, jos korjaus olisi kuluttajankin kannalta järkevämpi seuraamusvaihtoehto
kuin hinnanalennus tai kaupan purku.

On kuitenkin huomattava, ettei 5 luvun 18 §:n oikaisusäännös ole ainoa laatuaan. Vas-
taavia säännöksiä on ainakin kuluttajansuojalain 8 luvun 18 §:ssä, 9 luvun 18 §:ssä,
kauppalain 34 §:ssä, asuntokauppalain 4 luvun 22 ja 23 §:ssä sekä 6 luvun 18 §:ssä ja
viestintämarkkinalain 67 e §:ssä. Jos 5 luvun 18 §:ää muutetaan, vastaavat muutokset
olisi lainsäädännön johdonmukaisuuden säilyttämiseksi tehtävä myös näihin säännök-
siin.

Kuluttajankaupan sääntely kauppalaisa

Kuluttajansuojalain 5 lukuun on koottu tärkeimmät kuluttajankaupassa esiin tulevia ky-
symyksiä koskevat säännökset. Harvemmin esiin tulevien ongelmien osalta sovelletaan
kuluttajankauppaankin kauppalakia. On esitetty, että vaihtoehtona voisi olla kuluttajan-

⁹ Virheen oletetaan olleen olemassa vaaranvastuun siirtyessä ostajalle, jos se ilmenee kuuden kuukauden
kuluessa tästä ajankohdasta, jollei toisin osoiteta tai oletus ole virheen taikka tavaran luonteen vastainen.

kauppaa koskevien säännösten sisällyttäminen kokonaisuudessaan kauppalakiin pakottavana ja kuluttajankaupan tarpeisiin mukautettuna.

Kuluttajankauppasäännösten sisällyttäminen kauppalakiin ei kuitenkaan yksinkertaistaisi eikä selkeyttäisi lainsäädäntöä, vaan johtaisi päinvastoin monimutkaiseen ja vaikeasti hallittavaan sääntelyyn. Vaikka kauppalaki ja 5 luku rakentuvat samoille sopimusoikeuden yleisille oikeusperiaatteille (kuten myös kuluttajansuojalain 8 ja 9 luku), yksittäisissä säännöksissä on eroja, ja erityisen ongelman aiheuttavat säännösten toisistaan poikkeavat soveltamisalat.

Kauppalaki koskee irtaimen *omaisuuden* kauppaa (siis myös arvopapereiden, saatavien ja muiden oikeuksien luovutusta), mutta kuluttajansuojalain 5 luku vain irtainten *esineiden* kauppaa. Toisaalta 5 lukua sovelletaan (EU-lainsäädännöstä johtuen) sellaisiinkin valmistettavien tavaroiden tilauksiin, joita kauppalaki ei lainkaan koske, koska ne ovat sopimusoikeudessa vallitsevan ja kauppalaisa nimenomaisestikin säädetyn kaupan ja palvelusopimuksen rajanvetoperiaatteen mukaisesti palveluja. Kauppalakiin ei ole järkevää sisällyttää palvelusopimuksia koskevia säännöksiä miltään osin.

7 Kotimyynti ja etämyynti

7.1 Nykytila

Kotimyyntiä ja etämyyntiä koskevan 6 luvun sääntely pohjautuu minimitasoisiin direktiiveihin 85/577/ETY ja 97/7/EY. Uudella direktiivillä kuluttajan oikeuksista nämä direktiivit kumotaan ja korvataan uuden direktiivin pääosin täysharmonisoivilla säännöksillä. Uudenkin direktiivin keskeinen sisältö koskee elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuutta ja kuluttajan oikeutta peruuttaa sopimus määräajassa, mutta siinä säännelään nykyistä useampia oikeuskysymyksiä ja aiemmin säänneltyjä seikkoja koskevien säännösten yksityiskohdissa on eroja.

7.2 Arviointia

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

8 Rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynti

8.1 Nykytila

Lakiin vuonna 2004 lisätyllä 6 a luvulla pantiin täytäntöön direktiivi 2002/65/EY kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä. Luvun keskeinen sisältö koskee elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvoitteita ja kuluttajan oikeutta peruuttaa sopimus määräajassa. Direktiivi on pääosin täysharmonisoiva. Jäsenvaltiot saavat kuitenkin säätää elinkeinonharjoittajille tiukempia tiedonantovaatimuksia sekä eräitä lisärajoituksia peruuttamisoikeuteen (kiinteistön hankkimiseen tai rakennuksen korjaamiseen tarkoitettut luotot, kiinnitysvakuusluotot sekä sopimukset, joita koskevat tiedonantovelvoitteet notaari varmistaa). Näitä täysharmonisoinnin poikkeuksia ei ole kansallisesti käytetty hyväksi.

Uusi direktiivi kuluttajan oikeuksista ei koske rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyyntiä.

8.2 Arviointia

Luvun sääntely on suhteellisen uutta, eikä sen osalta ole tullut esille muutostarpeita.

9 Kuluttajaluotot

9.1 Nykytila

Vuonna 1985 lakiin lisättyä 7 lukua kulutusluotoista on vuosien mittaan muutettu useasti, ja se uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2010 direktiivin 2008/48/EY täytäntöön panemiseksi. Samalla luvun otsikko ”Kulutusluotot” tarkistettiin luvun piiriin kuuluvien luottojen käyttöalaa paremmin kuvaavaksi ”kuluttajaluotoksi”.

Direktiivi on täysharmonisoiva, mutta soveltamisalaltaan suppeampi kuin 7 luku. Soveltamisalan ulkopuolelle jääviä luottoja voidaan säännellä vapaasti kansallisesti. Näin on tehtykin pienten ja lyhytaikaisten niin sanottujen pikaluottojen sekä asuntoluottojen osalta.



Komissio antoi maaliskuussa 2011 ehdotuksen asunto-omaisuuteen liittyviä luottoja koskevaksi direktiiviksi. Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on kesken. Direktiivin hyväksyminen aiheuttaa muutostarpeita kuluttajansuojalain 7 lukuun.

9.2 Arviointia

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on seuraava muun muassa 7 luvun sääntelyyn liittyvä kirjaus: *”Pikaluottoihin liittyvät kasvaneet ongelmat edellyttävät lainsäädännön tiukentamista.”*

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

10 Kuluttajapalvelusopimukset

10.1 Nykytila

Vuonna 1994 lakiin lisättiin uusi 8 luku eräistä kuluttajapalveluksista. Säännökset koskevat palveluja, joita elinkeinonharjoittaja (toimeksisaaja) suorittaa kuluttajalle (tilaaja) ja joiden sisältönä on irtaimen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuva työ tai muu suoritus.

Luku on kansallista lainsäädäntöä. EU-lainsäädäntö on vaikuttanut vain luvun soveltamisalaan niin, että siihen alun perin sisältynyt irtaimen esineen valmistaminen siirrettiin direktiivin 1999/44/EY edellyttämässä laajuudessa kuluttajankauppaa koskevan 5 luvun sääntelyn piiriin.

10.2 Arviointia

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

Ruotsin kuluttajapalvelulaki (*Konsumenttjänstlag*, 1985:716) vastaa soveltamisalaltaan ja sisällöltäänkin pitkälti kuluttajansuojalain 8 luvun soveltamisalaa ja sääntelyä. Ruotsin laissa on lisäksi erityissäännöksiä pientalourakoista, joista Suomessa säädetään kuluttajansuojalain 9 luvussa.

Ruotsin lain soveltamisalan laajentamista muihin palveluihin on viime vuosina selvitetty varsin perinpohjaisesti. Selvitysmies Bertil Bengtsson¹⁰ valmisteli vuonna 2008 ensin keskustelumuistion, joka sisälsi ratkaisuluonnoksen mahdollisiksi laajennuksiksi¹¹. Lausuntopalautteen pohjalta hän laati vuonna 2009 perusteellisemmän, yli 300-sivuisen muistion lakiehdotuksineen.¹² Muistio on ollut lausuntokierroksella ja hankkeen jatkovalmistelu on käynnissä. Vuonna 2011 Bengtsson laati vielä erillisen muistion ja lakiehdotuksen hotellipalveluja koskevasta sääntelystä.¹³

Vuoden 2009 muistiossa ehdotetaan ensinnäkin, että eläviin eläimiin kohdistuvat palvelut tulisi saattaa kuluttajapalvelulain piiriin, sillä sen säännökset soveltuisivat melko hyvin näihin palveluihin. Myös henkilöön kohdistuviin palveluihin nykyiset säännökset soveltuisivat muistion mukaan suhteellisen vähäisin poikkeuksin, ainakin jos kyseessä on kampaamo- tai kauneudenhoitopalvelu tai muu vastaavan tyyppinen palvelu taikka esimerkiksi hoivapalvelu yksityisessä hoivakodissa. Sitä vastoin muistiossa suhtaudutaan varauksellisesti sairaudenhoito- ja hammashoitopalvelujen sisällyttämiseen samaan lakiin.

Muita palveluja, joita muistion mukaan voitaisiin lisätä kuluttajapalvelulain soveltamisalaan, ovat koulutus-, liikunta-, ns. elämys- ja kotitalouspalvelut, juhla järjestelyt ja hautauspalvelut. Lain ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi erilaiset aineettomat palvelut, kuten neuvonta, sekä irtaimen omaisuuden vuokraus.

Lainsäädäntöjen nykyisten yhdenmukaisuuksien takia Suomessa olisi tässä vaiheessa syytä seurata Ruotsin hankkeen etenemistä ja tehdä kansallisen lain mahdollisesta muuttamisesta ratkaisuja vasta, kun nähdään, mihin Ruotsissa päädytään.

¹⁰ Bengtsson on eläkkeellä Ruotsin korkeimman oikeuden oikeusneuvoksen virasta; hän on ollut aiemmin Tukholman ja Upsalan yliopistojen siviilioikeuden professori ym.

¹¹ Bör konsumenttjänstlagen utvidgas? En diskussionspromemoria, Ds 2008:55

¹² Konsumenttjänster m.m. Ds 2009:13

¹³ Hotelltjänster Ds 2011:8

11 Taloelementtien kauppa ja rakennusurakka

11.1 Nykytila

Lakiin lisättiin vuonna 1994 myös taloelementtien kauppaa ja rakennusurakkaa koskeva 9 luku. Se sisältää 5 ja 8 luvun tavoin säännökset osapuolten velvollisuuksista sekä sopimusrikkomuksista ja niiden seuraamuksista. Säännökset pohjautuvat 5 ja 8 lukuun, mutta niissä on otettu huomioon talonhankintasopimusten erityispiirteet.

Luku on kokonaisuudessaan kansallista lainsäädäntöä, eikä sen sisältöä ole säätämisen jälkeen muutettu.

11.2 Arviointia

Luvun soveltamisalaa on pidetty epäselvänä etenkin suhteessa 8 luvun piiriin kuuluviin rakennusten ja huoneistojen korjaustöihin. On muun muassa pidetty vaikeana arvioida, milloin rakentamis- tai korjausrakentamishankkeeseen liittyvä osaurakka taikka asuinhuoneiston peruskorjaus tai perusparannus on 9 luvun soveltamiselle asetetun edellytyksen mukaisesti ”taloudelliselta merkitykseltään huomattava”.

Rajanveto 8 ja 9 luvun soveltamisen välillä on kieltämättä tulkinnanvarainen. Soveltamisaloja varauduttiin jo alun perin täsmentämään asetuksella säädettävällä arvorajalla, mutta asetuksenantovaltuutta ei ole käytetty hyväksi. Arvorajalle näyttäisi kuitenkin olevan tarvetta lukujen soveltamisalojen selventämiseksi.

Ongelmana on myös tuotu esiin, että luvun piiriin kuuluvissa urakoissa voi ilmetä kustannusarviota ja hintaa koskevia kiistoja, joita kuluttajariitakunnassa on jouduttu ratkaista 8 luvun periaatteiden mukaan, kun 9 luvussa ei ole oikeusohjetta.

Tämä on kuitenkin ilmeinen väärinkäsitys. Luvun 23 §:n mukaan hinta-arvio ja sen ylittäminen tietyissä rajoissa voi tulla kysymykseen vain elementtitoimituksiin liittyvän asennuksen tai muun liitännäispalvelun osalta. Luvun piiriin kuuluvien rakennus- ja korjausurakoiden katsottiin sitä vastoin olevan ominaispiirteiltään ja taloudelliselta arvoltaan sen laatuisia, ettei niiden osalta haluttu poiketa kiinteän hinnan periaatteesta. Sovitun hinnan ylitys voi 9 luvun mukaan perustua vain sellaisiin yllättäviin kustannusmuutoksiin, joita ei sopimusta tehtäessä ole voitu ennakoida. Tällaisista sallituista hinnankorotusehdoista säädetään luvun 24 §:ssä.

Väärinkäsitykseen on saattanut vaikuttaa se, ettei urakkasopimuksia koskevaa kiinteän hinnan periaatetta mainita nimenomaisesti säädöstekstissä. Periaate käy tosin välillisesti ilmi yllä mainituista säännöksistä: hinta-arvioita koskevasta 23 §:stä sekä hinnankorotusehtoja koskevasta 24 §:stä. Lisäksi periaatetta ja sen soveltamisen syitä on selvitetty hallituksen esityksen perusteluissa (HE 360/1992 vp, s. 34/I). Sääntelyn selkeyttämistä olisi silti syytä harkita.

12 Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuotteet

12.1 Nykytila

Lakiin vuonna 1998 lisätty 10 luku aikaosuusasunnoista perustui jo alun perin EU-lainsäädäntöön, ns. timesharedirektiiviin 94/47/EY. Direktiivi on sittemmin korvattu uudella, soveltamisalaltaan laajemmalla täysharmonisointidirektiivillä 2008/122/EY. Uuden direktiivin täytäntöönpanon takia 10 luku uudistettiin kokonaan vuonna 2011.

12.2 Arviointia

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 tarkistuksiinkaan ei näyttäisi olevan tarvetta.

13 Valvonta ja seuraamukset

13.1 Nykytila

Kuluttajansuojalain noudattamista valvoo kuluttaja-asiamies, joka toimii myös Kuluttajaviraston ylijohtajana. Perussäännökset kuluttaja-asiamiehen tehtävistä ja toimivallasta ovat Kuluttajavirastosta annetussa laissa (1056/1998). Kuluttaja-asiamiehelle kuuluvista lainsäädännön valvontatehtävistä säädetään paitsi kuluttajansuojalaissa lukuisissa erityislaeissa.¹⁴

¹⁴ Näitä säädöksiä ovat mm. laki saatavien perinnästä, laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta, laki palvelujen tarjoamisesta, viestintämarkkinalaki, sähkömarkkinalaki, laki televisio- ja radiotoiminnasta, laki takauksesta ja vierasvelkapanttauksista (361/1999), vesihuoltolaki (119/2001), laki Finanssivalvonnasta (878/2008) ja maksupalvelulaki (290/2010). Kuluttaja-asiamiehen prosessuaalisesta toimivallasta

Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinot painottuvat pehmeisiin menettelyihin: informaation jakamiseen ja neuvotteluihin yksittäisten yritysten ja toimialajärjestöjen kanssa. Pakkokeinoja kuluttaja-asiamiehen käytössä on vain vähän. Kuluttaja-asiamiehen oikeus määrätä kiello on rajoitettu asioihin, jotka eivät ole merkitykseltään huomattavia, ja lisäksi kiello raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja määrääjassa vastustaa sitä. Näistä syistä kieltomenettelyn merkitys on jäänyt vähäiseksi. Kiireellisissä tapauksissa kuluttaja-asiamies voi antaa väliaikaisen kiellon, mutta sekin raukeaa, jos kuluttaja-asiamies ei vie asiaa kolmen päivän kuluessa markkinaoikeuteen.

13.2 Arviointia

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksia on useissa yhteyksissä pidetty riittämättöminä ja tehottomina. Seuraamusvalikoiman kehittämistarpeita on viime vuosina käsitelty muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2007 tarkastuskertomuksessa¹⁵. Tarkastusviraston mukaan Kuluttajaviraston käytettävissä olevasta seuraamusjärjestelmästä puuttuu riittävä pelotevaikutus, mistä kärsii valvonnan uskottavuus ja kilpailun toimivuus.

Vuonna 2009 julkaistussa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen arviointiraportissa¹⁶, todetaan, että Kuluttajaviraston käytössä olevaa instrumentti- ja seuraamusvalikoimaa olisi monipuolistettava vastaamaan muun yritystoimintaa koskevan ajanmukaisen sääntelyn vaatimuksia. Raportissa katsotaan olevan tarpeen selvittää erityisesti seuraamusmaksun tyyppisen instrumentin tarpeellisuus, hyödyt ja ongelmat kuluttajasuoja-asioissa. Raportin mukaan Kuluttajaviraston syksyllä 2008 työ- ja elinkeinoministeriölle tekemä aloite tarjoo tältä osin käyttökelpoisia lähtökohtia.

Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoiman painottuminen informaatioon ja neuvotteluihin vastaa lainsäädännöllä alun perin asetettuja perustavoitteita. Tehtyjen selvitysten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei kuluttaja-asiamiehen auktoriteettiasemaan keskeisesti pohjautunut alkuperäinen valvontajärjestelmä enää toimi tarkoitettulla tavalla. Erityisesti lainvastaista markkinointia koskevissa asioissa markkinaoikeusprosessi on hitautensa takia ongelmallinen keino, koska kyseinen markkinointikampanja on markkinaoikeuden ratkaisun ja mahdollisen kiellon antamisen aikaan useimmiten jo muutenkin päättynyt.

Kuluttaja-asiamiehellä on kuluttajiin kohdistuvan markkinoinnin ja kuluttajasopimusten ehtojen valvonnassa rinnakkainen toimivalta muun muassa Finanssivalvonnan ja Viestintäviraston kanssa. Toisin kuin kuluttaja-asiamies, Finanssivalvonta ja Viestintävirasto voivat valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa määrätä itse kiellon ja asettaa sen tehos-

ta säädetään lisäksi eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa (1528/2001), ryhmäkannelaissa (444/2007) ja rajat ylittävistä kieltomenettelyistä annetussa laissa (1181/2000).

¹⁵ Tarkastuskertomus 156/2007 ”Kuluttajahallinnon toimivuus”

¹⁶ ”Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi”, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Kilpailukyky 64/2009

teeksi uhkasakon. Kieltopäätökseen tyytymätön voi viedä asian määräajassa markkina-oikeuteen, muutoin päätös jää pysyväksi.

On vaikea löytää perusteluja sille, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet ovat olennaisesti vähäisemmät kuin sektoriviranomaisten valtuudet samankaltaisissa valvonta-asioissa. Viime aikoina onkin ollut jo nähtävissä siirtymää yhdenmukaisempiin valtuuksiin. Keväällä 2011 tuli voimaan viestintämarkkinalain uusi 121 b §, jonka nojalla kuluttaja-asiamies voi tietyissä tapauksissa määrätä teleyrityksen sakon uhalla sulkemaan numeron tai muutoin estämään palvelun käytön sekä määrätä, että teleyrityksen on keskeytettävä sisältöpalvelun laskutus ja lopetettava palvelusta jo kertyneiden tai vielä kertyvien varojen tilittäminen palvelun tarjoajalle tai toiselle teleyritykselle. Teleyritys tai se, jonka palvelun käyttö on estetty, voi saattaa päätöksen määräajassa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

On perusteltua yhdenmukaistaa ainakin kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeus vastaamaan rinnakkaisviranomaisten oikeuksia. Olisi myös syytä harkita erityisen seuraamusmaksun, kuten Ruotsissa käytössä olevan markkinahäiriömaksun, käyttöön ottamista esimerkiksi silloin, kun kyseessä on yksiselitteisen kieltonormin rikkominen tahallisesti tai huolimattomuudesta, jota ei voida pitää vähäisenä.

14 Tiivistelmä

Arvioidessani kuluttajansuojalain uudistustarpeita olen päätenyt siihen, ettei laissa ole kiireellistä korjausta vaativia merkittäviä epäkohtia, puutteita tai muita ongelmia. Lukuisten tarkistusten takia laki on säilyttänyt ajanmukaisuutensa ja toimii edelleen kohdullisen hyvin. Käsitykseni mukaan lain kokonaisuudistukselle ei ole tarvetta.

Kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä olisi kuitenkin perusteltua harkita eräitä osittaisuudistuksia ja vähäisempiä tarkistuksia muistiossani käsitellyistä kysymyksistä seuraavasti:

- Lain rakennetta voitaisiin selkeyttää sillä, että 12 luvun yleisluontoiset säännökset siirrettäisiin pääosin 1 lukuun (välimieslausekkeiden sitomattomuus 4 lukuun) ja 12 lukuun koottaisiin valvonta- ja seuraamusjärjestelmää koskevat säännökset.
- Olisi harkittava kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteiden täydellisempää yhdenmukaistamista EU-oikeuden vastaavien käsitteiden kanssa. Olisi myös mietittävä, voitaisiinko epäselvästä kulutushyödyke -käsitteestä luopua kokonaan.

- 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.
- Hintojen ilmoittamista koskevan hajanaisen ja päällekkäisen sääntelyn koaamista yleissäännöksi olisi niin ikään syytä harkita.
- Muistion 2.2 jaksossa luetellut EU:n ”vanhoihin” kuluttajansuojadirektiiveihin pohjautuvat lakiviittaussäännökset tulisi kumota tarpeettomina. Samoin olisi kumottava perustuslain vaatimuksia vastaamaton 12 luvun 2 §:n asetuksenantovaltuus.
- Tavarán virheellisuuden arviointia koskevia 5 luvun säännöksiä tulisi selventää, jotta samojen periaatteiden soveltaminen uuden ja käytetyn tavarán kauppaan kävisi laista paremmin ilmi.
- Elinkeinonharjoittajan lakisääteisen virhevastuun kestosta vallitsevien väärinkäsitysten takia sääntelyä voitaisiin selkeyttää esimerkiksi niin, että vastuuajan kytkeytyminen vanhentumissäännöstöön kävisi laista ilmi nimenomaisesti.
- 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 tavarán käyttöikää ja arvoa merkittävästi. Voitaisiin harkita esimerkiksi säännöstä, jonka mukaan kuluttaja joutuisi osallistumaan korjauskustannuksiin tavarán arvonnousua vastaavalla määrällä, jos korjaus olisi kuluttajankin kannalta järkevämpi seuraamusvaihtoehto kuin hinnanalennus tai kaupan purku.
- Eräitä kuluttajapalveluja koskevan 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.
- Lain 8 ja 9 luvun soveltamisen rajanvetoa olisi syytä selventää. Olisi harkittava, voidaanko soveltamisaloja täsmentää esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella säädettävällä arvorajalla.

- 
- Olisi harkittava, pitäisikö 9 luvun piiriin kuuluvia urakkasopimuksia koskeva kiinteän hinnan periaate mainita nimenomaisesti lakitekstissä, jotta sen soveltamisesta ei enää syntyisi epätietoisuutta.
 - Lain valvonta- ja seuraamusjärjestelmää tulisi tehostaa yhdenmukaistamalla kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeus 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.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-179-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi