

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

LAUSUNTO
27.4.2012

Lausuntopyyntö 29.2.2012, OM 21/41/2011

Kuluttajansuojalain uudistaminen

Viestinnän Keskusliitto kiittää oikeusministeriötä kuluttajansuojalain uudistamista koskevasta lausuntopyynnöstä. Liitto haluaa tuoda kantanaan esiin seuraavaa:

Pääviestit

1. Kuluttajaviraston aloite puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta on hylättävä. Puhelinmarkkinoinnin luvanvaraistaminen olisi mediatoimialalle kohtuutonta ottaen huomioon puhelimen keskeinen merkitys myyntikanavana, myyntiin liittyvien ongelmien suhteellinen vähäisyys, markkinoinnin itsesääntely sekä kuluttajareklamaatioiden tehokas käsittely. Olemassa oleva kieltorekisteri sekä kuluttajansuojalaissa turvattu peruutus oikeus antavat kuluttajalle tehokkaat oikeussuojakeinot puhelinmarkkinoinnin laatuongelmia vastaan. Rajoitusten tiukentamisella olisi myös huomattava kielteinen työllisyysvaikutus.
2. Arviomuistiossa kuluttaja-asiamiehelle ehdotettu kiello-oikeus ja siihen liittyvä seuraamusmaksun määrääminen ovat ongelmallisia mainosviestinnän sananvapauden ja osin myös toimituksellisen sananvapauden kannalta. Ei myöskään ole selvää, että yritysten oikeusturvatakeet olisivat prosessia alusta loppuun hoitavan yhden viranomaisen menettelyssä riittäviä. Mikäli kiello-oikeus kuluttajaviranomaisille kuitenkin annettaisiin, olisi huolehdittava oikeuden asianmukaisesta rajaamisesta siten, ettei sananvapautta voitaisi rajoittaa enempää kuin kuluttajan oikeuksia loukkaaviin markkinahäiriöihin puuttumiseksi on välttämätöntä.
3. Arviomuistiossa esitetty idea markkinointia koskevien säännösten kokoamisesta yhteen markkinointilakiin ansaitsee huolellisen jatkoselvityksen.

Kuluttajaviraston aloite puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta

Kuluttajaviraston aloite puhelinmyynnin sääntelyn uudistamisesta on hylättävä. Aloitteen lähtökohtana oleva puhelinmyynnin luvanvaraisuus merkitsisi käytännössä lähes samaa kuin puhelinmarkkinoinnin kokonaiskielto. Se sulkisi lehdistön tärkeimmän markkinointikanavan ja supistaisi merkittävästi viestintäpalvelujen tarjontaa kuluttajan ja sananvapauden vahingoksi.

Suomen lehtimarkkinat perustuvat pääasiassa tilauksiin. Tämä johtuu jo maamme pitkien välimatkojen yhdyskuntarakenteesta ja toisaalta erityisen vahvasta lukemisen kulttuurista. Kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen monipuolinen mediatarjonta on saatu kuluttajien ulottuville koko maassa tilauksiin perustuvan markkinan ja tehokkaan jakeluprosessin ansiosta. Elinvoimainen valikoima sisältää lähes kaksisataa kotimaista sanomalehteä ja yli kolmetuhatta kotimaista aikakauslehteä. Yhteys kustantajan ja lukijan välillä on tyypillisesti etäyhteys ja tavalisin yhteysväline puhelin. Kuluttajat ovat tottuneet lehtien markkinointiin puhelimitse ja reklamaatioiden osuus puhelinmyyntitapahtumista on erittäin pieni, suuruusluokkaa puoli promillea. Osuus soittomäärästä on vielä merkittävästi tätäkin pienempi.

Tilausmarkkinoiden erot markkinoihin, joissa lehdet valitaan ja maksetaan irtonumeroina, näkyvät selvästi esimerkiksi Euroopan komission Consumer Markets Scoreboard -tutkimuksissa. Sekä ostopäätösten tekeminen, tuotteen toimitus kuluttajalle että maksaminen ovat irtonumeromyynissä olennaisesti tilausmyyntiä yksinkertaisempia. Tästä huolimatta lehtien ja kirjojen tuoteryhmä saa kuluttajien arvioinnissa Suomen tilausmarkkinoillakin kohtuullisen hyvän arvosanan.

Kuluttajan oikeudet puhelinmyynnissä ovat jo nykyisellään hyvin kattavat. Yleinen 14 päivän peruutusosoikeus on taattu kuluttajansuojalaissa ja koko puhelinmyynnin voi halutessaan kieltää ilmoittautumalla Asiakkuusmarkkinointiliiton ylläpitämään Robinson-kieltorekisteriin. Lehtialalla noudatetaan myös yleisesti sääntöä, jossa kestotilaus voidaan milloin tahansa päättää. Nämä oikeussuojakeinot antavat kuluttajalle vahvan aseman myös puhelinmarkkinoinnin satunnaisia laatuongelmia vastaan.

Asiakkuusmarkkinointiliitto, jonka jäseniä myös Viestinnän Keskusliiton puhelinmarkkinointia käyttävät jäsenyritykset ovat, koordinoi ja kehittää puhelinmarkkinoinnin itsesääntelyä. Myös keskusliiton jäsenliitot Aikakauslehtien Liitto ja Sanomalehtien Liitto sekä keskusliiton jäsenenä olevat maksutelevisiopalveluita tarjoavat yritykset osallistuvat aktiivisesti puhelinmyynnin alakohtaisten laatustandardien ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Asiakkuusmarkkinointiliitto on parhaillaan kehittämässä mallia, jossa yleisiä puhelinmarkkinoinnin käytännesääntöjä täydentävät toimialakohtaiset lisäosat, joista media-alalla relevantteja tulevat olemaan erityisesti lehtiä koskeva lisäosa ja maksutelevisiota koskeva lisäosa. Käytännesääntöjen toimialakohtaisuus mahdollistaa tehokkaamman puuttumisen niihin puhelinmyynnin ongelmiin, jotka liittyvät myytävän palvelun tai tuotteen luonteeseen. Sama lähestymistapa on omaksuttu myös lainsäädännössä, jossa valmisteilla on jo puhelinliittymien puhelinmarkkinointia rajoittava säädös. Lehtitilaukset eivät kuulu palveluihin, joiden markkinointi puhelimitse olisi niiden monimutkaisuuden ja vaikean vertailtavuuden vuoksi kuluttajan kannalta ongelmallista.

Puhelinmarkkinointia yleisesti koskevien säännösten tiukentaminen olisi kohtuutonta niille toimialoille, joille puhelimella on markkinointikanavana tärkeä merkitys ja joiden puhelinmyyntiin liittyvä reklamaatioprosessi toimii hyvin. Tästä hyvä esimerkki on lehtiala. Aikakauslehtien myynnistä jopa kaksi kolmannesta ja sanomalehtien myynnistä kolmannes tehdään puhelimitse. Vaikeimmin markkinoinnin rajoittaminen iskisi oletettavasti uusmyyntiin, jossa kuluttaja ei ole vielä voinut antaa markkinoinnin sallivaa tahdonilmausta ja jossa myös vuoden alussa voinaan astuneen arvonnalisäverokannan korotuksen aiheuttama hintapaine vaikeuttaa myyntiä eniten. Reklamaatioiden määrä on myyntitapahtumiin suhteutettuna erittäin pieni ja kustantajat hoitavat reklamaatioprosessit hyvin. Ulkoistettua puhelinmyyntiä kontrolloidaan mm. sopimus-

sakoin käytännesääntöjen vastaisesta markkinoinnista. Aikakauslehtien Liitolla on jatkuva yhteistyöprojekti Kuluttajaviraston kanssa lehtimyynnin myyntitapojen kehittämiseksi. Sanomalehtien Liitto on tarjoutunut vastaavaan yhteistyöhön, mutta virasto ei ole reklamaatioiden pienen kokonaismäärän vuoksi katsonut siihen olevan toistaiseksi tarvetta. Kuluttajavirasto saa lehtien puhelinmyyntiä koskevia yhteydenottoja yhteensä vain muutaman kymmenen vuosittain. Maksutelevisiopalveluita tarjoavat yritykset valmistelevat yhteistyössä Kuluttajaviraston ja teleoperaattoriyritysten kanssa toimialakohtaisia sääntöjä maksu-tv-pakettien markkinointiprosessin parantamiseksi.

Kuluttajan ei voida odottaa useinkaan itse aktiivisesti huolehtivan tarvittavien markkinointikanavien avaamisesta nimenomaisin tahdonilmauksin. Markkinointi on sekä kuluttajan että elinkeinoharjoittajan näkökulmasta pääasiassa elinkeinoharjoittajan tehtävä. Tästä syystä Kuluttajaviraston aloitteesta ehdotettu puhelinmyynnin luvanvaraistaminen lähenee käytännössä puhelinmyynnin kokonaiskieltoa. Tällaisena aloite olisi myös raskas rajoitus kaupalliselle sananvapaudelle, jota ei voida pitää perustuslain mukaisena. Laillisesti myynissä olevia tuotteita on voitava myös laillisesti markkinoida ja puhelin on sekä lehti- että maksu-tv-alalla tärkein viestintäyhteys myyjän ja ostajan välillä.

Lehtialalla puhelinmarkkinointi on omiaan edistämään myös kilpailua ja uusien tuotteiden lanseerauksia. Markkinointiväylien radikaali supistaminen kohdistuisi kaikista ankarimmin pienen toimijoiden mahdollisuuksiin haastaa asemansa vakiinnuttaneita brändejä. Viestintätarjonnan moniarvoisuus vähenisi siten vielä kokonaistarjontaa nopeammin.

Puhelinmarkkinointi tarjoaa merkittävän määrän työmahdollisuuksia etenkin kausiluontoista työtä tarvitseville, esimerkiksi opintojaan sivutoilla rahoittaville nuorille. Kuluttajaviraston ehdotus merkitsisi toteutuessaan näiden työpaikkojen dramaattista vähentymistä. Ottaen huomioon kuluttajansuojan jo nykyisellään vahva suoja puhelinmarkkinoinnissa ehdotettu kiello ei olisi työvoimapolitiittisesti kestävästi perusteltu.

Kuluttajaviraston toissijaisesti ehdottamaa kielto- ja rekisterin siirtämistä Asiakkuusmarkkinointiliitolta viranomaisten ylläpitämäksi Viestinnän Keskusliitto pitää tarpeettomana. Robinsonrekisteri on kuluttajien hyvin tuntema, yritysasiakaskunnaltaan kattava ja toimii luotettavasti. Hyvin toimivaa yritysten itsesääntelyjärjestelmää on perusteetonta siirtää julkisin varoin maksettavaksi.

Kuluttaja-asiamiehen kiello-oikeus, seuraamusmaksu ja sananvapaus

Arviomuistiossa esitetään kuluttaja-asiamiehelle markkinointia koskevaa kiello-oikeutta ja siihen liittyvää mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksu kiellon noudattamatta jättämisestä (kohta 13.2). Esitystä perustellaan etenkin vertaamalla kuluttaja-asiamiehen käytössä olevaa valvontakeinovalikoimaa Finanssivalvonnan ja Viestintäviraston valvontakeinoihin. Kuluttaja-asiamiehen informaatioon, neuvotteluihin ja auktoriteettiin perustuvaa asemaa pidetään arviomuistiossa vanhentuneena ja riittämättömänä.

Markkinahäiriöihin puuttuminen on vastuullisesti toimivien yritysten intressin mukaista kaikilla toimialoilla, mukaan lukien mediatoimiala. Valtuuksien rajaaminen riittävän tiukasti on kuitenkin erityisen tärkeää toimialalla, jonka toiminta perustuu olennaisesti sananvapauden käyttöön. Markkinointia koskevat kiellot seuraamuksineen ovat ongelmallisia paitsi itse mainosviestinnän sananvapauden, tietyissä tilanteissa myös toimituksellisen sananvapauden kannalta.

Ilmeisin esimerkki kiello-oikeuden ongelmallisuudesta ovat lehtien otsikkojulistet eli ns. lööpit. Otsikkojulistetia on näkökulmasta riippuen tarkasteltu yhtäältä toimituksellisena sisältönä ja toisaalta lehden mainontana. Tätä havainnollistavat hyvin itsesääntelyelinten ratkaisut: Julkisen sanan neuvosto katsoo lööpien kuuluvan toimivaltaansa toimituksellisena sisältönä ja

Mainonnan eettinen neuvosto omaan toimivaltaansa mainontana. Viestinnän Keskusliitto katsoo, että otsikkajulisteet ovat yksiselitteisesti toimituksellista sisältöä, siinä missä lehtien kan-
netkin. Ne laaditaan toimituksessa osana uutisointia ja niiden sisällöstä päättäminen kuuluu lehden toimitukselliselle henkilökunnalle siinä missä itse lehteen painettu journalistinen sisäl-
tökin. Otsikkajulisteet kuuluvat siten sananvapauden ydinalueelle ja niiden ennakkollinen kiel-
täminen on perustuslain 12 §:ssä kielletty. Ei siten voida hyväksyä, että kuluttajaviranomaiselle
annettaisiin lainsäädännössä valta puuttua kielloin myös lööppien sisältöihin.

Myös varsinainen mainosviestintä kuuluu sananvapaussuojan piiriin. Kuluttajaviranomaisen
toimivaltuudet eivät voi tarkoittaa mainosilmausten yleistä sisältökontrollia, vaan ne on rajatta-
va toimiin, jotka kohdistuvat todellisiin markkinahäiriöihin. Tällöin ne ovat perusteltavissa sekä
kilpailullisesti että kuluttajan todellisesta oikeusturvatarpeesta lähtien.

Kieltoihin ja markkinahäiriömaksuun liittyy myös vakava huoli yritysten asianmukaisesta oike-
usturvasta. Lisävaltuudet Kuluttajavirastolle merkitsisivät sitä, että sama virasto suorittaisi yri-
tyksen oikeuksiin puuttumisen alusta loppuun, tutkinnasta kieltämiseen ja rankaisemiseen. Ku-
luttajaviraston tehtävänä on yleensä toimia kuluttajan oikeuksia edistävänä osapuolena eikä sen
voida edellyttää hankkivan samanaikaisesti yrityksiltä riippumattoman tuomioistuimen kaltais-
ta luottamusmandaattia.

Markkinointia koskevien säännösten yhdistäminen markkinointilaksi

Arviomuistiossa esitetty idea markkinointia koskevien säännösten kokoamisesta yhteen mark-
kinointilakiin (kohta 4.2) on lainsäädäntöratkaisu, joka ansaitsee huolellisen jatkoselvityksen.
Selvityksessä olisi hyvä analysoida ainakin Ruotsin kokemuksia vastaavan sääntelyn toteuttami-
sesta.

Markkinointilaki olisi omiaan selkeyttämään lainsäädännön systematiikkaa. Arviot siitä, mitkä
markkinointia koskevista aineellisista säännöistä voidaan muotoilla luonteeltaan yleisiksi ja
mitkä säännöistä on syytä jatkossakin pitää toimiala- tuote- tai palvelukohtaisina, edellyttävät
kuitenkin monipuolista vaikutusarviointia.

Viestinnän Keskusliitto ry

Aikakauslehtien Liitto ry

Sanomalehtien Liitto ry

Valteri Niiranen
toimitusjohtaja

Mikko Hoikka
liittojohtaja

Jukka Holmberg
liittojohtaja