

Asia: OM082:00/2020

Kuluttajansuojan Omnibus-direktiivin täytäntöönpano sekä puhelin- ja kotimyyntisääntelyn tiukentaminen

1. Yleiset huomiot

Yleiset huomiot mietinnöstä:

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän mietinnöstä Kuluttajansuojan Omnibus-direktiivin täytäntöönpano sekä puhelin- ja kotimyyntisääntelyn tiukentaminen (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:22). Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus Euroopan unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamiseksi ja nykyaikaistamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/2161 (niin kutsuttu Omnibus-direktiivi) täytäntöön panemiseksi tarvittavista säännöksistä sekä puhelin- ja kotimyyntiä koskevien säännösten tiukentamisesta kuluttajansuojan parantamiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa:

1.1 Lausunnossa käsitellyt keskeiset kysymykset

Työryhmämietintö sisältää lukuisia KKV:n keskeisinä pitämiä kysymyksiä. Seuraavassa esitetään yhteenveto KKV:n näkemyksistä niihin seikkoihin, joita KKV pitää työryhmän mietinnöstä lausuttaessa keskeisimpinä. Kutakin kohtaa käsitellään yksityiskohtaisemmin perusteluineen jäljempänä lausunnossa.

1.1.1 Puhelinmyynnin sääntelyä tulee kiristää

KKV katsoo työryhmän enemmistöstä poiketen, että puhelinmyynnin sääntelyä tulee kiristää nykyisestä. On olemassa kiistatonta tutkimusnäyttöä siitä, että suuri osa kuluttajista ei pidä puhelinmyyntiä mieluisena eikä hyödyllisenä ostotapana. Merkittävä osa kuluttajista kokee puhelinmyynnin häiritsevän yksityisyyttään ja että puhelinmyyjät painostavat ostamaan tavaroita tai palveluita. Lähes joka viides puhelinmyynnistä tilannut kuluttaja ilmoitti KKV:n selvityksen mukaan joutuneensa maksamaan viimeisestä tilauksestaan enemmän kuin mitä puhelimesta oli sovittu. Peräti 81 prosenttia kuluttajista kannatti sitä, että puhelinmyynti edellyttäisi heidän ennakkosuostumustaan ja 78 prosenttia kirjallista vahvistusta puhelimesta tehdyille sopimukselle (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2020). Myös hallitusohjelmaan 2019 on kirjattu, että puhelinmyyntiä rajoitetaan ja säädellään tiukemmin kuluttajan suojaksi.

KKV kannattaa työryhmämietinnössä esitettyä kirjallisen vahvistuksen käyttöönottoa puhelinmyynnissä ilman soveltamisalapoikkeuksia. Vahvistusmenettelyn tarkoitus on parantaa kuluttajan edellytyksiä tehdä tietoinen, informoitu ostopäätös. Selkeä ja ymmärrettävä kirjallinen tarjous vähentäisi puhelinmyyntitilanteen mahdollista painostavuutta sekä kiirettä, ja varmistaisi, että kuluttaja todella saa päätöksentekonsa kannalta olennaiset tiedot (mm. hinta, sopimuksen kesto ja tieto siitä, että kuluttaja ylipäättään on sitoutumassa tilaussopimukseen pelkän näytteen tms. vastaanottamisen sijaan). Työryhmämietinnössä ei esitetä riittäviä perusteluja sille, miksi kuluttajat eivät saisi osakseen kirjallisen vahvistuksen tuomia hyötyjä esimerkiksi silloin, kun sopimus koskee tiettyjä hyödykeryhmiä.

Vaikka kirjallisen vahvistuksen käyttöönotto parantaa kuluttajien asemaa, vahvemmin puhelinmyynnin aiheuttamiin ongelmiin voitaisiin puuttua siirtymällä ns. opt in -malliin, jolloin kuluttajiin saisi kohdistaa puhelinmyyntiä vain, jos myyjällä olisi tähän kuluttajan nimenomainen ennakkosuostumus. Opt in -sääntely myös kunnioittaisi parhaiten kuluttajien oikeutta määrätä itse siitä, kohdistetaanko heihin puhelinmarkkinointia vai ei. Toimiva sääntelymalli olisi myös tunnistettavan etuliitteen eli ns. prefiksin lisääminen puhelinmyyntinumeroihin, jolloin kuluttaja tunnistaisi soittajan myyjäksi jo ennen puheluun vastaamista ja voisi tietoisesti tehdä päätöksen siitä, haluaako kyseisenä hetkenä ottaa vastaan myyntipuhelun vai ei. Nykymalliin nähden parannusta kuluttajien asemaan toisi myös viranomaisen ylläpitämä puhelinmyynnin kieltorekisteri, joka kattaisi kaikki puhelinmyyntiä harjoittavat tahot, toisin kuin tällä hetkellä käytössä olevat puhelinmyynnin kieltopalvelut.

1.1.2 Vaikutustenarviointi tulee toteuttaa riittävästi ja laadukkaasti

KKV kiinnittää huomiota siihen, ettei työryhmämietinnössä ole esitetty riittävästi vaikutustenarviointia muun muassa siitä, millaisia vaikutuksia eri puhelinmyynnin sääntelymalleilla olisi elinkeinonharjoittajiin, vaikka suurin osa työryhmän jäsenistä lienee ollut juuri tästä huolissaan, koska päätyivät ratkaisuun, ettei rajoituksia tarvitsisi kiristää. Esimerkiksi kirjallinen vahvistus on ollut käytössä useissa eri EU-jäsenmaissa useiden vuosien ajan, mutta kansainvälisistä esimerkeistä mietinnössä on käsitelty laajemmin vain Ruotsia ottamatta kuitenkaan huomioon esimerkiksi

Ruotsin Tillväxtverketin huhtikuussa 2021 julkaisemaa raporttia, jossa on todettu kirjallisen vahvistuksen käyttöönoton taloudellisten vaikutusten jääneen alhaisemmiksi kuin mitä ennen sääntelyn voimaantuloa oli arvioitu.

Sen sijaan mietinnössä viitataan elinkeinoelämän omiin jäsenkyselyihin, jotka eivät ole julkisesti saatavissa, ja siksi niissä vedettyjen johtopäätösten perustamista luotettavaan ja objektiiviseen selvityksiin ei ole mahdollista arvioida. Vaikutusten arvioinnin tulisi perustua puolueettomaan ja tutkittuun tietoon, joka on saatavissa ja laajasti avointa tutkimusyhteisöjen kriittiselle tarkastelulle.

1.1.3 Kotimyyntiin ehdotetut lakimuutokset tulee toteuttaa

KKV kannattaa työryhmän mietinnössä esitettyjä muutoksia nykyiseen kotimyyntiä koskevaan sääntelyyn. Vuonna 2014 tehdyt lain muutokset kotimyyntiin peruuttamisoikeuteen ovat johtaneet merkittävään kotimyyntiä koskevien ongelmien määrän kasvuun. Ongelmat ovat liittyneet keskeisesti etenkin siihen, kuinka peruuttamisoikeuden rajoituksia sovelletaan tai miten niistä kerrotaan kuluttajalle, sekä aggressiivisiin menettelytapoihin, kuten painostaviin tunteja kestäviin myyntitilanteisiin kuluttajan kotona. Ongelmat eivät johdu vain yksittäisistä markkinahäiriköistä, vaan kyse on laajasti alalla käytössä olevista menettelytavoista. Osin vaikeudet johtuvat myös vuonna 2014 voimaan tulleeseen lakiin liittyvistä tulkintaongelmista. Näin ollen työryhmän mietinnössä esitetyt muutokset helpottaisivat myös yritysten asemaa.

1.1.4 Harhaanjohtavaan ja aggressiiviseen markkinointiin liittyvistä yksilöllisistä oikeussuojakeinoista tulee säätää tehokkaasti

Työryhmämietinnössä työryhmän enemmistö on päätenyt ehdottamaan uutta kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §:ä, jolla pannaan täytäntöön sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin Omnibus-direktiivissä lisätty 11 a artikla, jonka mukaan sopimattomien kaupallisten menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineillä kuluttajilla on oltava käytössään oikeasuhteisia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, mukaan lukien korvaus kuluttajalle aiheutuneista vahingoista ja tarvittaessa hinnanalennus tai sopimuksen purkaminen.

Ehdotettu kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a § ei vastaa direktiivin ja sen artiklan 11 a tavoitetta säännösten täytäntöönpanon tehokkuudesta, sillä ehdotetun säännöksen tosiasiallinen käytettävyys ja laajuus jäävät suppeiksi. Kuluttajan oikeussuojakeinojen tulisi olla sisällöltään ja menettelytavoiltaan selkeitä, ja niistä säädettäessä tulisi ottaa huomioon EU:n selvityksissä todetut eri sääntelymalleihin sisältyvät ongelmat, jotta vastaavilta haasteilta voidaan välttyä.

KKV katsoo, että jatkovalmistelussa on toteutettava kuluttajan hyvitysoikeus tavalla, joka vahvistaa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin täytäntöönpanon tehokkuutta ja antaa kuluttajille todellisen ja tehokkaan mahdollisuuden hyvityksiin.

2. Omnibus-direktiivin täytäntöönpano

Huomiot Omnibus-direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä ehdotuksista:

Työryhmämietinnössä työryhmän enemmistö on päätenyt ehdottamaan uutta kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §:ä, jolla pannaan täytäntöön sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin (jäljempänä UCP direktiivi) Omnibus-direktiivissä lisätty 11 a artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan sopimattomien kaupallisten menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineillä kuluttajilla on oltava käytössään oikeasuhteisia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, mukaan lukien korvaus kuluttajalle aiheutuneista vahingoista ja tarvittaessa hinnanalennus tai sopimuksen purkaminen. Jäsenvaltiot voivat määrittää oikeussuojakeinojen soveltamista ja vaikutuksia koskevat edellytykset. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa ottaa huomioon sopimattoman kaupallisen menettelyn vakavuuden ja luonteen, kuluttajalle aiheutuneen vahingon ja muut asiaan liittyvät olosuhteet.

Ehdotettu kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a § ei vastaa direktiivin ja sen artiklan 11 a tavoitetta säännösten täytäntöönpanon tehokkuudesta, sillä ehdotetun säännöksen tosiasiallinen käytettävyys ja laajuus jäävät suppeiksi. Seuraavassa on nostettu esiin niitä keskeisiä selvityksiä ja havaintoja, joiden seurauksena artikla 11 a on katsottu tarpeen säätää. Nämä osoittavat hyvityssääntelyn tosiasiallisen tehokkuuden tärkeyden.

Ennen Omnibus-direktiivin säätämistä komissio toteutti EU:n markkinointilainsäädännön arvioinnin (nk. fitness check), jossa kiinnitettiin huomiota erityisesti säännösten täytäntöönpanon tehokkuuteen. UCP-direktiivin tehokkuutta arvioitiin voitavan lisätä huolehtimalla siitä, että yrityksen käytettyä direktiivin vastaisia menettelyitä kuluttajilla olisi oikeus hyvityksiin. Kuluttajien hyvitysoikeuden turvaamisesta katsottiin olevan erityistä hyötyä esimerkiksi kiertotalouden edistämisessä. Selvityksen taustadokumenttien mukaan UCP-direktiiviä valmisteltaessa direktiiviin ei esitetty kuluttajahyvityksiä säännöksiä rikottaessa, koska vielä siinä vaiheessa markkinointi- ja sopimusoikeudellisen lähestymistavan ero koettiin vahvaksi. Tilanne on sittemmin muuttunut.

Omnibus-direktiivin hyvityksiä koskevan säännöksen tarpeellisuutta on arvioitu EU:ssa myös mystery shopping -kokeella, jossa oli useita EU-maita. Sen tulosten mukaan on verraten pieni todennäköisyys sille, että yritykset tarjoaisivat vapaaehtoisesti kuluttajille hyvitystä, vaikka kuluttajalle olisi syntynyt menetyksiä harhaanjohtavan markkinoinnin johdosta. (Consumer Market Study to support the Fitness Check of EU consumer and marketing law 2017)

Komission tekemään vaikutusarviointiin (impact assessment) omnibus-direktiivistä sisältyy JRC:n ekonometrinen raportti, jonka mukaan maissa, joissa UCP-direktiivin rikkomiseen on kytketty hyvitysmahdollisuus, on muita maita pienempi todennäköisyys säännösten rikkomiseen ja ostamiseen liittyviin kuluttajaongelmiin.

Fitness check -selvityksessä arvioitiin voimassa olevaa oikeustilaa ja todettiin, että virhevastuudirektiivin sisältämä artikla virhevastuun ja markkinointitietojen kytkennästä on kapea-alainen eikä tuo ratkaisua esimerkiksi harhaanjohtavan ja aggressiivisen menettelyn johdosta syntyvään hyvitystarpeeseen.

Työryhmän mietinnössä käsitellään yksilöllisten oikeussuojakeinojen osalta tarkemmin vain Iso-Britannian oikeustilaa ja sitäkin vain osittain. Isossa-Britanniassa käytössä oleva vakiohyvitysmalli on tosiasiaassa askel eteenpäin vakiohyvitysmallin pohjana olevasta nk. Enhanced Consumer Measures -sääntelystä vuodelta 2015, ja menee pidemmälle kuin mitä Omnibus-direktiivissä edellytetään.

Suomen oikeuskäytännöstä on syytä nostaa esille, ettei oikeustoimilain soveltamisesta UCP-direktiivin soveltamisalan tyyppisissä tapauksissa ole ratkaisuja. Oikeustoimilain säännöksiä on sovellettu enimmäkseen tilanteissa, joissa on hyödynnetty esimerkiksi sopimusosapuolen iäkkyyttä ja sairaalloisuutta tai sopimusosapuolesta riippuvaista asemaa taikka tapauksessa KKO 1949-II-266 mielenjärkytyksestä johtuvaa ymmärtämättömyyttä yhdistettynä sopimuskumppanin tälle tarjoamien väkijuomien aiheuttamaan kevytmielisyyteen.

Työryhmän enemmistö ehdottaa, että ratkaisuna UCP-direktiivin 11 a artiklan täytäntöönpanoon olisi uusi kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §, jonka mukaan jos elinkeinonharjoittaja on käyttänyt tämän luvun säännöksissä tarkoitettua sopimatonta menettelyä taikka luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettua harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelyä, ja menettelyn voidaan olettaa vaikuttaneen kuluttajan tekemään ostopäätökseen, kuluttajalla on oikeus vaatia elinkeinonharjoittajan menettelyyn nähden kohtuullista hinnanalennusta.

Säännöksen ehdotetun toisen momentin mukaan elinkeinonharjoittaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tämän luvun 1 §:ssä tarkoitettua sopimattoman menettelyn kieltoa tai luvun 4–8, 8 d, 8 e tai 9 §:n säännöksiä, on velvollinen korvaamaan kuluttajalle tästä aiheutuneen vahingon. Samoin elinkeinonharjoittaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut siitä, että elinkeinonharjoittaja on tahallaan tai huolimattomuudesta käyttänyt tämän luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettua harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelytapaa.

Kuluttajan oikeussuojakeinojen tulisi olla sisällöltään ja menettelytavoiltaan selkeitä, ja niistä säädettäessä tulisi ottaa huomioon ne edellä selostetut EU:n selvityksissä todetut eri sääntelymalleihin sisältyvät ongelmat, jotta vastaavilta haasteilta voidaan välttyä. Ehdotetussa

kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §:ssä ei esimerkiksi säädetä ollenkaan kuluttajan oikeudesta purkaa sopimus lainvastaisen menettelyn seurauksena. Tämän osalta työryhmämietinnössä viitataan kuluttajansuojalain virhesäännöksiin ja yleisiin sopimus- ja kuluttajaoikeuden periaatteisiin. Näin ollen enemmistö on ottanut perustelupohjan juuri niistä toimenpiteistä, jotka on edellä selostetun mukaisesti todettu EU-tasolla riittämättömiksi ja tämän puutteellisuuden nimenomaan antaneen aiheen UCP-direktiivin 11 a artiklan sääntelyyn.

Näistä syistä KKV katsoo, että jatkovalmistelussa on toteutettava kuluttajan hyvitysoikeus tavalla, joka vahvistaa UCP-direktiivin täytäntöönpanon tehokkuutta ja antaa kuluttajille todellisen ja tehokkaan mahdollisuuden hyvityksiin. Oikeusministeriö on huhtikuussa 2021 asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotusta EU:n edustajakannedirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2020/1828) täytäntöönpanon edellyttämäksi lainsäädännöksi. Kuluttajien yksilöllisiä oikeussuojakeinoja voitaisiin tarkastella esimerkiksi tämän työryhmän yhteydessä.

3. Puhelinmyyntisääntelyn kiristäminen

3.1 Tulisiko puhelinmyyntisääntelyä kiristää?

a) Kyllä, sääntelyä tulisi kiristää.

Tarkemmat perustelut ja muutosehdotukset:

KKV on julkaissut kesäkuussa 2020 puhelinmyyntiin liittyen kolme julkaisua: i) tutkimustuloksia syntetisoivan, puhelinmyyntiin liittyvien rajoittamisvaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen punninnan otsikolla ”Puhelinmyynti, kuluttajat ja markkinoiden toiminta”, ii) kuluttajille suunnatun, tutkimuskriteerein toteutetun kyselytutkimuksen raportoinnin otsikolla ”Kuluttajien kokemuksia ja näkemyksiä puhelinmyynnistä” (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2020) sekä iii) markkinoiden toimintaa luotaavan esiselvityksen puhelinmyynnin rajoittamisen vaikutuksesta markkinoihin otsikolla ”Esiselvitys puhelinmyynnin markkinoinnin rajoittamisen vaikutuksesta markkinoihin” (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2020). (<https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2020/kkv-selvityksia-2-2020-kuluttajien-kokemuksia-puhelinmyynnista.pdf>,

ks. myös <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/muut/puhelinmyynti-kuluttajat-ja-markkinoiden-toiminta-2020.pdf>,

sekä esiselvitys kuluttajille suunnatun puhelinmarkkinoinnin rajoittamisen vaikutuksista markkinoihin <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2020/kkv-selvityksia-3-2020-puhelinmyynti-markkinointi.pdf>)

Kuluttajakyselyn väestöllisesti edustavan otoksen runsaasta 2000 vastaajasta yli 80 prosenttia ei pitänyt puhelinmyyntiä mieluisena eikä hyödyllisenä ostotapana. Lähes kolme neljäsosaa oli sitä mieltä, että puhelinmyynti häiritsee heidän yksityisyyttään ja että puhelinmyyjät painostavat ostamaan tavaroita tai palveluita. Yli puolet oli myös huolissaan siitä, että puhelinmyyjä saattaa huijata heitä.

Yksi selitys negatiiviselle suhtautumiselle puhelinmyyntiin on se, että lähes puoleen puhelinmyyntitilauksista oli kuluttajien mielestä liittynyt ongelmia tai epäselvyyksiä. Tyypillisin tilanne oli se, että kuluttajan kerta- tai määräaikaiseksi luulema sopimus osoittautui jatkuvaksi. Noin viidennes puhelinmyynnistä tilanneista ilmoitti joutuneensa maksamaan tilauksestaan enemmän kuin myyjän kanssa oli sovittu puhelimesta.

Puhelinmyynnin ongelmia lisää se, että myyntitilanne tulee kuluttajalle yllättäen ja edellyttää nopeaa päätöksentekoa. Kuluttajalla on silloin rajoitetut mahdollisuudet harkita, vertailla vaihtoehtoja ja perehtyä sopimuksen tekemisen kannalta olennaiseen tietoon. Suurin osa vastaajista pitikin sopimuksen tekemistä puhelimesta hankalana.

Toisaalta puhelinmyyjä ei myöskään kuluttajien mukaan aina kertonut kaikkia olennaisia ja laissa vaadittuja tietoja. Kaksi kolmasosaa oli sitä mieltä, ettei puhelinmyynnissä saa tarpeeksi tietoa tavaroista ja palveluista. Yli puolelle ei ollut kerrottu myyjän yhteystietoja ja yli 40 prosentille ei ollut annettu lainkaan tietoa peruuttamisoikeudesta. Lähes joka viides puhelinmyynnistä tilannut ilmoitti joutuneensa maksamaan viimeisestä tilauksestaan enemmän kuin mitä puhelimesta oli sovittu.

Väitteen ”Pidän puhelinmyyntiä hyödyllisenä” kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli 10 prosenttia kuluttajista. Lähes puolet kuluttajista oli täysin eri mieltä väitteen kanssa.

Noin kaksi kolmasosaa KKV:n 2020 tutkimuksen vastaajista kannatti puhelinmyynnin kieltämistä kokonaan. 2018 Paikallisvoima ry:n tekemässä kyselytutkimuksessa vastanneista kolmannes olisi kieltänyt puhelinmyynnin kokonaan (<https://www.paikallisvoima.fi/tiedostot/20181123Paikallisvoimakuluttajakyselyshknpuhelinmyynni styhteenvetomarraskuu2018.pdf>). Vuonna 2017 KKV:n tekemän, edustavan kuluttajaselvityksen vastaajista lähes puolet haluaisi puhelinmyyntiä rajoitettavan niin, että kuluttaja voisi itse päättää mitkä yritykset voivat myydä tai markkinoida hänelle tuotteitaan puhelimesta (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2017, <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-3-2017-kuluttajat-ja-puhelinmyynti.pdf>). Vuotta myöhemmin Paikallisvoima ry:n teettämän kyselytutkimuksen mukaan kolme viidestä vastaajasta oli sitä mieltä, että puhelinmyynnin pitäisi olla sallittua vain kuluttajan etukäteen antamalla luvalla.

Kaikissa kuluttajatutkimuksissa kuluttajien enemmistön kokemukset ja näkemykset puhelinmyynnistä ovat negatiivisia. Työryhmän enemmistö ei ole antanut riittävää painoarvoa näille tutkimustuloksille, jotka ottavat huomioon myös sellaiset kuluttajaongelmat, joista ei ole ilmoitettu viranomaiselle. EU:n kuluttajatulostaulun mukaan suomalaisista kuluttajista 27 % oli kokenut ongelman tai ongelmia ostoksissaan viimeisten 12 kuukauden aikana. Heistä vain 8 % otti tämän takia yhteyttä viranomaiseen ja 1 % riidanratkaisuelimeen. (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ccs_countryhighlights_finland.pdf) Tämä tarkoittaa sitä, ettei kuluttajaongelmien todellinen laajuus ole pääteltävissä suoraan kuluttajailmoitusten määrästä.

Kuten työryhmän mietinnössä on myös todettu, kuluttaja-asiamies on esimerkiksi vuosina 2018–2020 käsitellyt lukuisia puhelinmyyntiä koskevia valvonta-asioita (s. 40, 3.2.1 Puhelinmyynti, Valvonta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitykset). Sisällöltään vastaavantyyppisiä tapauksia on ollut useilla toimialoilla ja useita eri yrityksiä koskien. Ongelmia esiintyy sekä puhelinmyyntiä itse tekevillä että sen ulkoistaneilla yrityksillä. Toisaalta puhelinmyyntialalla on myös yrityksiä, joiden menettelyssä samat ongelmat toistuvat vuodesta toiseen siitä huolimatta, että kuluttaja-asiamies on aiemmin puuttunut asiaan.

On selvää, että ns. markkinahäiriköihin tulee puuttua tehokkaasti käyttäen niitä keinoja, joita kuluttaja-asiamiehellä on. Viranomaisvalvonta on tärkeää myös markkinoiden toimivuuden kannalta, kun epärehellisesti toimivat yritykset eivät saa lakia rikkomalla hyväkseen kilpailuhyötyä rehellisesti toimiviin yrityksiin nähden. Kuten työryhmän mietinnöstä käy ilmi, kuluttaja-asiamies on myös puuttunut puhelinmyynnissä ns. markkinahäiriköiden toimintaan viime vuosina (s. 43, 3.2.1 Puhelinmyynti, KKV:lle tehdyt ilmoitukset puhelinmyynnistä).

Yllä olevasta käy kuitenkin ilmi, että markkinahäiriköiden lisäksi puhelinmyynnin keskeinen ongelma on, että kuluttajat kokevat puhelinmyynnin häiritseväksi ja usein harhaanjohtavaksi, ja huomattava osa puhelinmyynnistä tilanneista kuluttajista kertoo kohdanneensa tilaukseensa liittyviä ongelmia kuten taloudellisia menetyksiä. Näin ollen nykymuotoinen puhelinmyynnin sääntelymalli ei kunnioita kuluttajien itsemääräämisoikeutta riittävällä tavalla.

Puhelinmyynnin rajoittaminen rajoittaa toisaalta yritysten mahdollisuuksia markkinoida tuotteitaan kuluttajille. Siksi KKV pyrki vuonna 2020 arvioimaan myös sitä, minkälaisia vaikutuksia puhelinmyynnin rajoittamisesta saattaisi aiheutua yrityksille. Asiaa selvitettiin yrityksille suunnatulla kyselyllä. Jos puhelinmyynti edellyttäisi ennakkosuostumusta (ns. opt in -malli), 26 prosenttia yrityksistä ilmoitti luopuvansa puhelinmarkkinoinnista kokonaan ja jatkavansa markkinointia muissa kanavissa entiseen tapaan. Lähes yhtä moni ei kuitenkaan tekisi muutoksia markkinointiinsa. Yrityksistä 15 prosenttia kertoi vähentävänsä puhelinmarkkinointia ja lisäävänsä markkinointia muissa kanavissa. Tulosten perusteella markkinointi siirtyisi enemmän sähköisiin kanaviin. Monet pk-yritykset eivät siten näyttäisi olevan perillä siitä, että sähköinen suoramarkkinointi edellyttää kuluttajien ennakkosuostumusta.

Puhelinmarkkinointiin liittyvien toimijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa yritykset kertoivat uskovansa rajoitusten vaikuttavan kielteisesti ainakin muun muassa sanoma- ja aikakauslehtien tilausmyyntiin sekä työllisyyteen. Rajoitusten arvioitiin vaikuttavan todennäköisesti eri tavoin erikokoisiin yrityksiin ja eri toimialoihin. Siitä, kuinka suuria nämä vaikutukset olisivat ja rajoittaisivatko ne lähinnä yllä mainittuun, ongelmalliseen myyntiin, ei ole olemassa tarkempaa selvitystä, eikä tällaista ole tehty myöskään työryhmässä.

Työryhmämietinnössä on käsitelty useita eri puhelinmyynnin sääntelyvaihtoehtoja (s. 51, 3.3.3 Puhelinmyyntiä koskevat kansalliset muutostarpeet ja sääntelyvaihtoehdot). On huomattava, että käsitellyistä vaihtoehdoista esimerkiksi kirjallisen vahvistuksen käyttöönotossa ei ole kysymys puhelinmyynnin rajoittamisesta, vaan yritykset saisivat tässä sääntelymallissa jatkossakin kohdistaa kuluttajiin puhelinmyyntiä samoin edellytyksin kuin nykyisin. Sen sijaan kirjallisen vahvistuksen edellyttäminen antaisi kuluttajille mahdollisuuden harkita tarkemmin ostopäätöksen tekemistä sen sijaan, että päätös tulisi tehdä yllättäen saapuneen puhelinkeskustelun aikana. Tällöin kuluttajalle tarjoutuisi tilaisuus myös halutessaan vertailla eri hyödykkeitä ennen lopullista päätöstä. Samoin kirjallinen vahvistus tarjoaisi kuluttajalle mahdollisuuden tutustua myyjän esittämään tarjoukseen tarkemmin, jolloin voidaan vähentää harhaanjohtavasta puhelinmyynnistä aiheutuvia haittoja.

Malli saattaisi lisätä yritysten kustannuksia, mutta toisaalta se voisi myös vähentää asiakkaiden reklamaatioita, asiakaspalvelun kuormitusta ja mainehaittoja. Myös puhelinmyynnin imago voisi kohentua, mikä voisi osaltaan edistää markkinoiden toimivuutta.

KKV kannattaa työryhmän mietinnössä vaihtoehtona esitettyä kirjallisen vahvistuksen käyttöönottoa sanotuissa puhelinmyyntisopimuksissa edelleen.

Työryhmän mietinnössä on käsitelty myös muita puhelinmyynnin sääntelyvaihtoehtoja.

KKV:n / kuluttaja-asiamiehen edustaja on jättänyt työryhmän mietintöön eriävän mielipiteen, jossa on esittänyt kantansa siihen, millä tavoin puhelinmyyntiä voitaisiin säännellä tehokkaimmin. Vaikka kirjallisen vahvistuksen käyttöönotto on kannatettavaa ja parantaisi kuluttajien asemaa nykytilanteeseen verrattuna, KKV katsoo, että vahvempi keino puuttua puhelinmyynnin ongelmiin olisi kuluttajalta vaadittava ennakkosuostumus samalla tavoin kuin sähköisen suoramarkkinoinnin kohdalla. Tällöin kuluttaja voisi itse päättää, miltä yrityksiltä hän haluaa vastaanottaa puhelinmyyntiä ja voisi näin ollen varautua markkinointiin etukäteen. Suoramarkkinointia koskeva opt in -malli on käytössä mm. Tanskassa. Myös Suomen kuluttaja-asiamies on tehnyt asiasta aloitteen marraskuussa 2011, mutta oikeusministeriö katsoi kuitenkin tarkoituksenmukaisemmaksi keinoksi tuolloinkin tehostaa markkinoiden itsesääntelyä ja totesi, että lainsäädäntötarvetta arvioitaisiin tarvittaessa myöhemmin uudelleen.

Toinen toimiva sääntelyvaihtoehto olisi myös puhelinmyyntinumeroihin liitettävä etuliite (ns. prefiksi), jonka perusteella kuluttaja tunnistaisi soittajan puhelinmyyjäksi jo ennen puhelun vastaamista. Tällöin puhelinmyyntitilanteeseen ei liittyisi yhtä suurta yllätyksellisyyden elementtiä ja kuluttajan olisi numeron tunnistessaan nykyistä merkittävästi helpompi käyttää oikeuttaan päättää siitä, minkälaista markkinointia häneen milloinkin kohdistetaan.

Nykyiset puhelinmyynnin kieltopalvelut eivät kata kaikkia puhelinmyyntiä harjoittavia elinkeinonharjoittajia, jolloin kuluttaja voi joutua käytännössä tekemään useita yrityskohtaisia kieltoja erikseen. Olemassa olevat kieltopalvelut ovat määräaikaista, eikä kuluttaja saa ilmoitusta kiellon päättymisestä. Edellä mainittujen sääntelymallien lisäksi harkittavaksi voisikin tulla myös valtakunnallinen, viranomaisen ylläpitämä ja valvoma puhelinmarkkinoinnin kieltorekisteri, jota kaikkien puhelinmarkkinointia harjoittavien toimijoiden olisi käytettävä, mikä poistaisi mm. näitä ongelmia.

KKV:n 2020 selvityksen mukaan sääntelyn muutoksille on kuluttajien vahva tuki. Peräti 81 prosenttia kuluttajista kannatti sitä, että puhelinmyynti edellyttäisi heidän ennakkosuostumustaan ja 78 prosenttia kirjallista vahvistusta puhelimesta tehdylle sopimukselle.

3.2 Mietintöön on kirjattu kirjallista vahvistusmenettelyä koskeva pykälä (kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a §) eri toteuttamisvaihtoehtoineen. Jos laissa säädettäisiin kirjallisesta vahvistusmenettelystä, mikä toteuttamisvaihtoehdoista olisi perustelluin?

a) Kirjallinen vahvistusmenettely ilman soveltamisalapoikkeuksia.

Tarkemmat perustelut ja muutosehdotukset:

KKV kannattaa mietintöön kirjattua kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a §:ä puhelinmyynnin kirjallisesta vahvistusmenettelystä ilman soveltamisalapoikkeuksia (lausuntopyynnössä esitetty vaihtoehto a).

Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty riittäviä perusteita mahdollisille soveltamisalapoikkeuksille, kun otetaan huomioon se kiistaton tutkimustieto, mitä kuluttajien kokemista puhelinmyynnin ongelmista on saatavilla (mm. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2020).

Kuluttaja-asiamies on joutunut valvonnassaan puuttumaan lukuisia eri tavaroita ja palveluita (mm. ravintolisät, lehdet, sähkösopimukset, sähköhammasharjat) myyvien yritysten puhelinmyyntimenettelyihin, eivätkä ongelmat liity vain yksittäisiin tuoteryhmiin (esimerkiksi sähkösopimukset) vaan itse myyntitapaan.

Kuluttaja-asiamies on puuttunut myös aikakauslehtialan puhelinmyyntimenettelyihin ja alalla esiintyneet ongelmat ovat olleet vastaavia kuin puhelinmyynnissä havaitut ongelmat muutoinkin (<https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2018/kuluttaja-asiamies-lehtitalojen-korjattava-aikakauslehtien-markkinoinnin-ongelmat/>). Työryhmän mietinnön mukaan sanoma- ja aikakauslehdet ”ovat hyödykkeinä varsin yksinkertaisia ja niiden myynti on puhelinmyynnissä vakiintunutta, minkä vuoksi kyseiset tuotteet on rajattu kirjallisen vahvistusmenettelyn ulkopuolelle” (s. 91, 7 Säännöskohtaiset perustelut, 7.1 Kuluttajansuojalaki). Vaikka lehdet itsessään ovat yksinkertaisia hyödykkeitä, työryhmän mietinnössä sivuutetaan täysin se, että lehtien irtonumeroita myydään puhelimitse äärimmäisen harvoin. Sen sijaan kuluttajille myydään erilaisia lehtien tilaussopimuksia, jotka saattavat olla määräaikaista, toistaiseksi voimassa olevia, tai määräaikaisena alkanut tilaus saattaa jatkua automaattisesti toistaiseksi voimassa olevana, jos kuluttaja ei itse aktiivisesti irtisano sitä. Sopimusehdot saattavat olla hyvin moninaisia ja vaikeita hahmottaa

puhelinkeskustelun aikana. Tyypillisesti kuluttajien lehtialaa koskevat yhteydenotot KKV:lle ovat myös koskeneet juuri sopimustilanteisiin liittyviä ongelmia sekä sopimuksen yllättävää luonnetta. Siksi KKV katsoo, että sanoma- ja aikakauslehtiä koskevaa soveltamisalapoikkeusta ei voida perustella hyödykkeiden yksinkertaisuudella.

Työryhmän mietinnössä on myös ehdotettu soveltamisalapoikkeusta, jossa kirjallista vahvistusta ei vaadittaisi, jos kulutushyödykkeen hinta on pienempi kuin 30 euroa. Pykälän 3 momentin mukaan, jos samalla kerralla myydään useampia hyödykkeitä, joiden yhteishinta on vähintään 30 euroa, 1 momentin säännökset tulisivat kuitenkin sovellettaviksi. Merkitystä ei olisi sillä, myydäänkö kertaluonteisesti useampia kappaleita samaa hyödykettä vai erilaisia hyödykkeitä. Lisäksi jos sopimus koskee hyödykkeiden jatkuvaa tai toistuvaa toimittamista, säännöksiä sovellettaisiin. Jatkuvasta tai toistuvasta toimittamisesta olisi kyse siinä tapauksessa, että sopimuksessa sovittaisiin hyödykkeen toimittamisesta vähintään kahdesti. Ehdotusta perustellaan sillä, että myös kotimyyntissä on käytössä vastaava poikkeus.

Direktiivissä 2011/83/EU on perusteltu mahdollisuutta rajata soveltamisalan ulkopuolelle arvoltaan vähäiset sopimukset muissa kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtävissä sopimuksissa (kotimyyntissä) elinkeinonharjoittajiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Rajaus koskee kaikkia direktiivin säännöksiä ja sitä voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon, että kotimyyntissä saatetaan myös tehdä direktiivissä tarkoitettulla tavalla vähäarvoisia kertaluonteisia hyödykesopimuksia. Kuluttaja-asiamiehen valvonnassaan tekemien havaintojen perusteella puhelimitse ei kuitenkaan käytännössä markkinoida sopimuksia, joissa kulutushyödykkeen hinta olisi pienempi kuin 30 euroa. Kuluttajille markkinoidaan puhelimitse usein hyvin edullisia tutustumis-, näyte- tai kokeilupakkauksia esimerkiksi vain postikulujen hinnalla, mutta käytännössä nämä ovat lähes poikkeuksetta kalliimman, pidempikestoisen tilaussopimuksen ensimmäisiä eriä, joihin kirjallisen vahvistuksen vaatimusta kuitenkin sovellettaisiin työryhmän mietinnön mukaan. Näin ollen jää epäselväksi, mitä ehdotetulla soveltamisalapoikkeuksella on tavoiteltu tai mikä sen tosiasiallinen käytettävyys olisi.

Vahvistusmenettelyn tarkoitus on parantaa kuluttajan edellytyksiä tehdä tietoinen, informoitu ostopäätös. Suuri osa puhelinmyynnin ongelmista johtuu siitä, että kuluttajalle syntyy puhelinkeskustelun perusteella väärä käsitys tehtävän sopimuksen tosiasiallisesta sisällöstä. Mikäli elinkeinonharjoittajilla olisi velvollisuus lähettää kuluttajan vahvistettavaksi selkeä ja ymmärrettävä tarjous, jossa kerrotaisiin tarjouksen hyväksymisen sopimussidonnaisuuden laukaisevasta vaikutuksesta, tämä havahduttaisi kuluttajan ymmärtämään, mihin hän on tosiasiasa sitoutumassa. Lisäksi kuluttaja saa lisää aikaa arvioida rauhassa ilman painostusta sopimuksen mielekkyyttä omalta kannaltaan. Vahvistusmenettelyllä myös varmistettaisiin, että kuluttaja todella saa päätöksentekonsa kannalta olennaiset tiedot ennen kuin hän sitoutuu sopimukseen. Kaikkia sopimusehtoja ei usein ehditä perusteellisesti käymään läpi puhelinkeskustelun aikana varsinkin, kun puhelinmyynti on levinnyt myös monimutkaisten palveluiden markkinointiin.

Selkeästi ja ymmärrettävästi laadittu kirjallinen vahvistus parantaisi kuluttajien valtaosan suojaa. Myös se, että sopimus ei synny välittömästi puhelinkeskustelun aikana parantaa erityisesti niiden

kuluttajien asemaa, joiden kyky ymmärtää sopimuksen sisältö puhelun aikana on heikentynyt esimerkiksi iän, sairauden tai puutteellisen kielitaidon takia.

Näillä perusteilla KKV katsoo, että kirjallinen vahvistusmenettely tulee ottaa puhelinmyynnissä käyttöön ilman soveltamisalaan tehtäviä poikkeuksia. Kuten aiemmin tästä lausunnosta käy ilmi, on selvää, että nykyistä tehokkaampi puhelinmyyntisääntely on välttämätöntä kuluttajien kokemuksia ja näkemyksiä koskeva tutkimustieto huomioiden. Paremman sääntelyn tarve ulottuu kaikkiin puhelimitse myytäviin hyödykeryhmiin. Yhtäläinen lainsäädäntö myös kohtelee eri elinkeinonharjoittajia samalla tavalla.

3.3 Muut huomiot puhelinmyyntisääntelyn kiristämisen tarpeesta ja keinoista:

-

4. Kotimyyntisääntelyn kiristäminen

Huomiot kotimyyntisääntelyn kiristämisestä:

Työryhmä katsoo mietinnössään, että kotimyyntin sääntelyä on kiristettävä. Ehdotuksen mukaan kuluttajalla olisi peruuttamisoikeus kotimyyntissä tietyissä tilanteissa, jos sopimus on tehty elinkeinonharjoittajan ilman kuluttajan pyyntöä tekemän kotikäynnin yhteydessä. Peruuttamisoikeus olisi tällöin myös sopimuksissa, jotka koskevat tavaraa, joka valmistetaan tai jota muunnellaan kuluttajan vaatimusten mukaisesti tai selvästi henkilökohtaisia tarpeita vastaavaksi. Lisäksi ennen peruuttamisajan päättymistä tehtävään palvelun suorittamista sekä peruuttamisoikeuden rajoituksia koskevaan sääntelyyn ehdotetaan tehtäväksi kuluttajaoikeusdirektiivin johdosta muutoksia. Kuluttajalta edellytettäisiin muun muassa hyväksyntää siitä, että tämä menettää peruuttamisoikeutensa, kun palvelu on suoritettu peruuttamisaikana. Lukuun ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset seuraamuksista tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja on laiminlyönyt kotimyyntissä antaa kuluttajalle tietoa tämän peruuttamisoikeudesta. Tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin johdosta sopimus ei sitoisi kuluttajaa. (s. 55, 3.3.4 Kotimyyntiä koskevat kansalliset muutostarpeet ja s. 59–60, 4.1 Keskeiset ehdotukset, Kuluttajansuojalain 6 luku).

KKV kannattaa mietinnössä esitettyjä ehdotuksia kotimyyntin sääntelyn kiristämiseksi ja esittää työryhmämietinnössä sanotun lisäksi kannalleen seuraavat lisäperustelut:

KKV:n vaikutusarviointiyksikkö selvitti tammikuussa 2021 KKV:n kuluttajaneuvontaan tulleita kotimyyntiä koskevia kuluttajayhteydenottoja vuodelta 2020. Tavoitteena oli koota ja analysoida tietoa kotimyyntiin liittyvien menettelytapojen kuluttajaongelmista. Selvityksen aineisto muodostettiin KKV:n KUTI-tietojärjestelmään vuonna 2020 kirjatusta, kuluttajaneuvontaan tulleista kotimyyntiä koskevista yhteydenotoista. KUTI on tietojärjestelmä, jonne kootaan valtakunnalliseen kuluttajaneuvontaan ja kuluttaja-asiamiehelle tulleet yhteydenotot. Selvityksen aineiston muodostivat kuluttajaneuvontaan tulleiden kotimyyntiä koskevien kuluttajayhteydenottojen kuvauskenttään kirjatut tiedot ajalta 1.1.–31.12.2020. Yhteensä näitä yhteydenottoja oli n. 1000. Vaikkakin KUTI-tietojärjestelmään kirjatut yhteydenotot ovat vain hyvin kapea osa kaikista kotimyyntistä kuluttajille aiheutuvista ongelmista, aineisto on kuitenkin erinomainen lähde

tarkastella kuluttajaongelmien laatua ja lisätä ymmärrystä ongelmien syntymekanismeista. Selvityksessä tapaukset luokiteltiin yhteen tai useampaan luokkaan ongelmien laadun selvittämiseksi.

Yli kolmannes tapauksista oli sellaisia, joissa mainittiin sopimuksen peruuttamiseen liittyvät asiat. Peruuttaminen tuli ilmi usein samanaikaisesti sen kanssa, että tehdyssä kaupassa oli ilmennyt selkeitä puutteita laadussa (27 % kaikista peruuttamiseen liittyvistä tapauksista) tai kuluttaja oli sitoutunut sopimukseen myyntitavan painostavuuden takia (26 %) ja saatuaan hieman aikaa pohtia, tehty sopimus oli alkanut kaduttaa esimerkiksi sen kalliin hinnan takia (22 %). Noin kuudesosa tapauksista oli sellaisia, joissa tuli ilmi ongelmien kytkeytyminen tavalla tai toisella myyntitapaan. Myyntitapaan liittyvissä tapauksissa esiintyi usein myös peruuttamisen ongelmia (55 %), kallista hintaa (34 %), haavoittuvuutta (33 %) sekä huonoa laatua (32 %).

Liki kuudesosassa yhteydenottoja näkyi myös kuluttajan haavoittuvuus. Haavoittuvuuteen liittyvissä tapauksissa esiintyi usein myös peruuttamisen ongelmia (66 %), myyntitavan ongelmia (38 %) sekä kallista hintaa (34 %), mutta suhteellisen harvoin huonoa laatua (12 %). Näissä tapauksissa haavoittuvuus johtui korkeasta iästä, sairaudesta, pienituloisuudesta, kielitaidottomuudesta tai kokemattomuudesta ja osaamattomuudesta.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että kotimyyntin ongelmat juontavat usein juurensa myyntitavan jo lähtökohdiltaan poikkeukselliseen luonteeseen. Kotimyynti eroaa kuluttajalle tavanomaisesta myymälämyyntitilanteesta: toisin kuin myymälämyyntitilanteissa kotimyyntissä aloite tulee useimmiten myyjältä. Yllä olevasta ilmenee myös se, että merkittävä osa kotimyyntin ongelmista liittyy tavalla tai toisella peruuttamisoikeuteen.

Kuten mietinnössä todetaan (s. 47, 3.2.2 Kotimyynti), nyt voimassa olevien säännösten mukaan kotimyyntisopimukseen sovelletaan samoja peruuttamisoikeuden rajoituksia kuin etämyyntisopimukseen, kun taas aikaisemmin kotimyyntissä kuluttajilla oli aina 14 päivää aikaa peruuttaa kotimyyntisopimus. Sääntely perustuu kuluttajaoikeusdirektiiviin ja se tuli voimaan 13.6.2014. Kuluttaja-asiamiehen valvonnassaan tekemien havaintojen mukaan vuoden 2014 lakimuutoksen jälkeen ongelmallisiksi ovat nimenomaan muodostuneet etenkin peruuttamisoikeuden rajoituksia koskeva 6 luvun 16 §:n kohta 3 (sopimus koskee tavaraa, joka valmistetaan tai jota muunnellaan kuluttajan vaatimusten mukaisesti tai selvästi henkilökohtaisia tarpeita vastaavaksi). Kuluttaja-asiamies on useissa valvontatapauksissa käsitellyt yritysten sopimusehtoja, joissa poikkeusta sovelletaan lainvastaisesti joko ns. standarditavaroihin tai palvelusopimukseen. Toisaalta myös tapauksissa, jossa lainkohta tosiasiallisesti soveltuu, peruuttamisoikeuden puuttumisesta kerrotaan usein puutteellisesti tai asia saatetaan jättää kokonaan kertomatta. Lisäksi ongelmia on esiintynyt peruuttamisaikana aloitettujen palveluiden kohdalla ja ko. lainsäädännön soveltamisessa (6:16 § k. 1, 6:19 §.) Peruuttamisoikeutta koskevat sopimusehdot ovat usein myös epäselviä.

Peruuttamisoikeuden puuttumisesta kertomatta jättämistä ei ole myöskään yksittäisissä sopimuksissa sanktioitu mitenkään. Jos tästä peruuttamisoikeuden puuttumisesta ei kerrota kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä, tämä saattaa kotimyyntitilanteessa sitoutua kalliiseen sopimukseen ajatellen, että hänellä on vielä sopimuksenteon jälkeen aikaa harkita ostostaan, vaikka näin ei ole. Ennen vuoden 2014 lakimuutosta voimassa olleen sääntelyn mukaan, mikäli kotimyyntiasiakirjaa tai vahvistusta ei ollut toimitettu kuluttajalle, sopimus ei sitonut kuluttajaa. Jos kuluttaja halusi vedota sopimuksen sitomattomuuteen, hänen oli ilmoitettava siitä elinkeinonharjoittajalle viimeistään vuoden kuluttua sopimuksen tekemisestä.

Lisäksi on huomattava, että etenkin ns. sekasopimusten ollessa kyseessä myös yritysten itsensä on vaikea tietää, tuleeko niiden tarjoamat hyödykkeet kuten erilaiset remontit katsoa tavaran vai palvelun kauppaa koskeviksi sopimuksiksi. Yritysten sanottu vaikeus tulkita nykyistä lainsäädäntöä on noussut selkeästi esiin kuluttaja-asiamiehen valvonnassa. Sekasopimus voi olla kyseessä esimerkiksi remonttisopimuksissa, joissa kuluttaja ostaa elinkeinonharjoittajalta keittiökalusteet ja niiden asennuksen. Työryhmän mietinnössä esitetyt kotimyyntiä koskevat lakimuutokset helpottaisivat näin ollen myös yritysten asemaa, kun peruuttamisoikeutta koskevan sääntelyn tulkinta selkeytyisi.

KKV:lle tehdyt kuluttajien kotimyyntiä koskevat ilmoitukset eivät esimerkiksi vuonna 2020 keskittyneet merkittävästi vain yksittäisiin yrityksiin vaan ilmoitukset hajaantuivat lukuisten yritysten kesken. Tämä antaa merkittäviä viitteitä siitä, että kyse on alalla vallitsevista käytännöistä eikä vain yksittäisten ns. markkinahäiriköiden toiminnasta.

5. Vaikutusten arviointi

5.1 Onko uudistuksen vaikutukset arvioitu näkemyksenne mukaan oikein? Onko uudistuksella näkemyksenne mukaan huomionarvoisia vaikutuksia, joita ei ole tuotu mietinnössä esiin?

Työryhmämietinnössä on pitäyditty aineistossa, joka on ollut valmiina saatavilla. Tämä sinänsä ei ole ongelma, jos luotettavaa informaatiota on muuten riittävästi saatavilla ja tiedonkeruu on tehty laadukkaasti ja uskottavasti. Mietinnössä näiden ehtojen ei kuitenkaan voida katsoa täyttyvän kaikilta osin.

Osa työryhmälle toimitetuissa materiaaleissa esitetyistä vaikutuksista on puutteellisesti raportoitua. Paikoin mietinnössä viitataan ei-julkisiin arvioihin, joiden osalta esimerkiksi tulosten kattavuutta ja perusteiden uskottavuutta ei voida tarkistaa ja todentaa (ks. lausunnon seuraava kohta). Tätä vastoin mietinnössä on kohdistettu kritiikkiä perusteellisesti tehtyyn tutkimukseen, jossa myös itsessään on tutkimusprosessiin kuuluvalla tavalla pohdittu mahdollista valikoitumisharhaa, jonka mahdollisuus liittyy kaikkiin kyselytutkimuksiin, myös niihin, joita on nyt kirjattu mietintöön ilman että edustavuudesta ei ole saatavilla tietoa.

5.2 Huomiot puhelinmyyntiä koskevan vahvistusmenettelyn vaikutuksista, ml. eri soveltamisalapoikkeuksien vaikutuksista:

Työryhmän mietinnössä on arvioitu puhelinmyyntiä koskevan vahvistusmenettelyn vaikutuksia elinkeinoelämään pääasiassa viittaamalla Ruotsin Kontakta-yhdistyksen selvitykseen sekä Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n (ASML) jäsenkyselyyn (s. 71–72, 5.1.2 Puhelinmyyntisääntelyn kiristäminen, Kirjallinen vahvistus). Kontaktan syksyllä 2020 tekemän selvityksen mukaan Ruotsissa käyttöön otettu kirjallisen vahvistuksen vaatimus on vaikuttanut puhelinmyyntiin negatiivisesti ja myynti on keskimäärin vähentynyt 20–25 prosenttia. Kysely oli suunnattu eri toimialoille puhelinmyyntiä tekeville contact centereille, mutta vastaajamäärä on vain 13. Työryhmämietinnöstä ei ilmene, kuinka edustava tällainen otanta tosiasiallisesti on suhteutettuna kaikkeen Ruotsissa tehtävään puhelinmyyntiin, eikä mietinnössä ole myöskään eritelty esimerkiksi sitä, minkä alan tai alojen toimintaan vaikutukset ovat kohdistuneet. Näin ollen jää epäselväksi, mitä johtopäätöksiä kirjallisen vahvistuksen käyttöönoton vaikutuksista yrityksiin voidaan ko. selvityksen perusteella tosiasiallisesti tehdä.

ASML:n selvityksen tuloksia ei ole saatavilla julkisesti, eikä mietinnössä ole esimerkiksi arvioitu sitä, onko kyselyssä käytetty neutraalia kysymyksenasettelua. Kyselyn vastaajamääräksi ilmoitettu 24 vaikuttaa hyvin pieneltä, eikä mietinnössä ole esimerkiksi avattu sitä, mihin yritysten esittämät arviot kirjallisen vahvistuksen käyttöönoton vaikutuksista toimintaansa perustuvat.

Vaikutusten arvioinnin tulisi perustua puolueettomaan ja tutkittuun tietoon, joka on saatavissa ja laajasti avointa tutkimusyhteisöjen kritiikille.

KKV on tehnyt esiselvityksen puhelinmyynnin sääntelyn tiukentamisen yritysvaikutuksista, jossa asiaa tarkasteltiin pk-barometrin, kirjallisuuden ja asianosaiskeskustelujen valossa (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2020). Esiselvitys on julkinen raportti, jossa tuodaan esiin sen tulosten rajoittuneisuus ja tulkintoihin liittyvät epävarmuustekijät. Erilaisten sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia arvioidessaan KKV toteaaakin, että näyttö yritysvaikutuksista on vähäistä ja selvästi heikompaa kuin näyttö kuluttajavaikutuksista.

KKV:n kuluttajakysely (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2020) perustuu väestöä edustavaan otokseen ja sen toteutuksessa on noudatettu tutkimuksenteossa tärkeitä periaatteita, kuten esimerkiksi sitä, että vastaajilla on aina mahdollisuus vastata kielteisesti, myönteisesti tai neutraalisti tai olla ottamatta kantaa lainkaan. Lisäksi tutkimuksessa on eroteltu selkeästi kysymykset, jotka koskevat vastaajien näkemyksiä ja kokemuksia (ts. kyse ei ole vain kuluttajien mielipiteistä). Kokemukset sidottiin viimeisimpään puhelinmyyjän soittoon, jotta vastaajat eivät keskittyisi ainoastaan joko hyviin tai huonoihin kokemuksiin. Näin saatiin satunnaistettua erilaisten kokemusten esilletuloa, mikä lisää tulosten luotettavuutta.

Työryhmän mietinnössä sanotaan, että KKV:n ”kyselytutkimukseen vastanneet henkilöt ovat tienneet kyselyn aiheen ennen kyselyyn vastaamista, minkä vuoksi vastaajajoukossa voivat korostua ne henkilöt, jotka suhtautuvat kriittisesti puhelinmyyntiin tai joilla on negatiivisia kokemuksia puhelinmyyntitilanteesta” (s. 44, 3.2.1 Puhelinmyynti, Puhelinmyynnin häiritsevyyden ja kuluttajan

keinot kieltää puhelinmyynti). Kuitenkin KKV:n selvityksessä todetaan, että on ”mahdollista, että kyselyaihe on motivoinut erityisesti sellaisia vastaajia, joilla on vahvoja näkemyksiä puhelinmyynnistä, jolloin vastauksissa painottuvat tällaisten ihmisten näkemykset” (KKV 2/2020 s. 16). KKV:n raportissa haluttiin tuoda esiin nimenomaan tämä mahdollinen seikka, koska tutkimuksen tekemisen luonteeseen kuuluu itsekriittinen reflektointi aineiston ja tulosten tarkastelussa. Kaikkiin kyselyihin vastaavat todennäköisimmin aina sellaiset ihmiset/yritykset, joita tutkittava aihe on vahvemmin koskettanut.

Väestöllisesti edustavan kuluttajakyselyn tulokset ovat tähän mennessä luotettavinta tietoa kuluttajien näkemyksistä ja kokemuksista puhelinmyynnistä, ja siten niiden tulisi olla keskeinen lähde kuluttajaongelmien arvioinnissa. Kuluttajakysely antaa huomattavasti tarkemman kuvan kuluttajien ongelmista kuin muut käsillä olevat aineistot, koska se ottaa huomioon kaikki koetut ongelmat ja epäselvyydet – myös sellaiset, joista ei ilmoiteta kuluttajaviranomaisille eikä yrityksille. Kysely osoittaa myös kiistatta suuren enemmistön kuluttajista olevan nykyistä tiukemman puhelinmyyntiin kohdistuvan sääntelyn kannalla. Peräti 81 prosenttia suomalaiskuluttajista kannatti nk. opt in-mallia ja 78 prosenttia kirjallista vahvistusta sopimuksen syntymiseksi.

Kuluttajatutkimus osoitti myös, etteivät nykyiset puhelinmarkkinoinnin kieltopalvelut ole riittävä ratkaisu ongelmien estämiseksi. Kieltopalveluja käytetään, mutta ne eivät aina toimi. Kaikista vastaajista hieman vajaa puolet oli joskus rajoittanut tai kieltänyt puhelinmyyntiä. Joka neljännellä oli voimassa oleva rajoitus tai kieltäminen kyselyhetkellä. Heistä yli puolella kieltäminen tai rajoitus oli toiminut kohtalaisesti, mutta joka neljäs ilmoitti rajoituksen tai kiellon toimineen huonosti.

Kansainvälisistä kokemuksista kirjallisesta vahvistuksesta työryhmän mietinnössä on käsitelty vain Ruotsia ja mainittu kirjallisen vahvistusmenettelyn olevan käytössä myös Norjassa. Kuitenkin direktiivin 2011/83/EU 8 artiklan 6 kohta on implementoitu myös lukuisissa muissa EU-jäsenvaltioissa, kuten esimerkiksi Virossa ja Ranskassa. Eri jäsenvaltioista löytyy myös esimerkkejä erilaisista käytännön toteuttamistavoista. Mietinnössä ei kuitenkaan ole tuotu Ruotsia lukuun ottamatta esiin kansainvälistä tietoa ja kokemusta erilaisista sääntelyvaihtoehdoista ja niiden toimivuudesta.

Myöskään Ruotsista saatuja kokemuksia ei ole käsitelty kuin lähinnä edellä mainitun Kontaktan kyselyn näkökulmasta sekä referoimalla lyhyesti Konsumentverketin selvitystä puhelinmyynnistä Ruotsissa. Kuitenkin myös Ruotsin Tillväxtverket on huhtikuussa julkaissut raportin, jonka mukaan kirjallisen vahvistuksen käyttöönotosta on tullut yrityksille vähemmän kustannuksia kuin mitä ennen lain voimaantuloa arvioitiin

(<https://tillvaxtverket.se/download/18.4472a99d1784abb64feec55d/1618494327611/Slutrapport%20Regler%20som%20p%C3%A5verkar%20f%C3%B6retagens%20kostnader%20och%20konkurrenskrift%202013-2020.pdf>):

”Enligt Tillväxtverkets uppskattning ex ante förväntades regeländringen medföra omfattande kostnadsförändringar för företagen, bland annat omkring 1 miljard kronor i ökade produktionskostnader och 18 miljoner kronor i årliga investeringskostnader. Vidare uppskattades reglerna medföra alternativkostnader motsvarande drygt 2 miljarder kronor i form av minskad omsättning för företagen. Enligt den uppdaterade beräkningen uppskattas regeländringarna ha medfört mindre årliga kostnadsökningar jämfört med vad som uppskattats ex ante, motsvarande 518 miljoner kronor i ökade produktionskostnader och strax under 1 miljon i investeringskostnader.”

Lisäksi raportissa todetaan mm. myynnin vähenemisestä seuraavasti:

”Avseende alternativkostnaden, vilken bedöms uppstå i form av försäljningsbortfall som en direkt följd av de nya reglerna, uppskattas denna i realiteten ha blivit något lägre än vad som uppskattades ex ante, omkring 1,2 miljarder jämfört med 2,1 miljarder. Branschorganisationen Swedma lyfter dock att försäljningsbortfallet inte enbart kan härledas till skriftlighetskravet. Även andra förändringar som har skett under perioden 2017-2019 kan ha påverkat de berörda företagens omsättning, däribland GDPR.”

(s. 26–28, Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2013-2020. Slutrapport av uppdrag enligt Tillväxtverkets regleringsbrev 2014)

Tillväxtverket on viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu yritysten kestäväen kasvun ja kilpailukyvyyn edistäminen kaikkialla Ruotsissa.

Kuten yllä olevasta käy ilmi, sekä kirjallisen vahvistuksen käytöstä aiheutuvat kustannukset että sen vaikutukset yritysten myyntiin ovat olleet ennakoitua alhaisempia. Lisäksi SWEDMA (Swedish Data & Marketing Association) on yllä olevan mukaisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että puhelinmyynnissä tapahtuneen myynnin laskuun vuosina 2017–2019 ovat voineet vaikuttaa myös muut tekijät kuin vain kirjallisen vahvistuksen käyttöönotto, kuten EU:n tietosuoja-asetuksen (GDPR) voimaantulo. Sekä Ruotsin SWEDMA että Suomen ASML ovat FEDMA:n (Federation of European Data and Marketing) jäseniä.

5.3 Huomiot kotimyyntisääntelyn kiristämisen vaikutuksista:

Työryhmän mietinnön mukaan kotimyyntiä harjoittaville yrityksille aiheutuu lisää hallinnollista työtä myös mahdollisesti lisääntyvien peruutusten käsittelystä ja niihin liittyvistä selvitystöistä, mutta toisaalta hallinnollinen taakka todennäköisesti vähentyy siltä osin kuin sopimuksen syntymistä ja peruuttamisoikeuden sisältöä koskevien riitatilanteiden määrä vähenee (s. 63, 4.2.2 Vaikutukset elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien asemaan, Kuluttajansuojalain muutokset).

KKV kiinnittää huomiota myös siihen, että kuluttaja-asiamiehen valvonnassaan tekemien havaintojen perusteella yrityksillä on ollut vaikeuksia tulkita nykyistä kotimyyntin peruuttamisoikeutta koskevaa sääntelyä etenkin silloin, kun on ollut kyse ns. sekasopimuksista, jotka sisältävät sekä tavaroita että palveluita (esimerkiksi remonttisopimukset). Samoin yrityksillä on ollut vaikeuksia tulkita oikein sitä, mikä on ns. mittatilaustavara, taikka sitä, millä edellytyksillä palvelu voidaan suorittaa peruuttamisaikana, jolloin peruuttamisoikeuden rajoituksia on saatettu tulkita virheellisesti kuluttajan vahingoksi. Kun peruuttamisoikeutta koskevaa lainsäädäntöä selkiytetään mietinnössä esitetyllä tavalla, elinkeinonharjoittajien taakka todennäköisesti vähenee myös lain tulkinnan ja soveltamisen helpottumisen myötä.

6. Muut huomiot

Muut huomiot mietinnöstä:

-

Vainio Kristiina
Kilpailu- ja kuluttajavirasto