OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksikönpäällikkö Katri Kummoinen

Lausunto

14.4.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

Esityksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalakia, kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia, sähkömarkkinalakia, maakaasumarkkinalakia sekä kuluttajansuojalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä. Muutoksilla **pantaisiin täytäntöön** Euroopan unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamista ja nykyaikaistamista koskeva **niin kutsuttu Omnibus-direktiivi** sekä **toteutettaisiin** pääministeri Sanna Marinin hallituksen **hallitusohjelman kirjaus puhelin- ja kotimyynnin rajoittamisesta ja sääntelyn tiukentamisesta kuluttajan suojaksi**. Kuluttajansuojalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muutoksella pantaisiin puolestaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi digitaalisesta sisällöstä ja digitaalisista palveluista siltä osin kuin direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on sovellettava tietyiltä osin myös ennen 1.1.2022 tehtyihin sopimuksiin.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Direktiivin täytäntöön panemiseksi kuluttajansuojalakiin tehtäisiin erinäisiä muutoksia ja täydennyksiä, jotka koskevat markkinoinnissa annettavia tietoja sekä elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuutta ennen koti- tai etämyyntisopimuksen tekemistä. Lakiin ehdotetaan direktiivin täytäntöön panemiseksi lisättäväksi myös säännökset kuluttajan oikeudesta hinnanalennukseen ja vahingonkorvaukseen, kun elinkeinonharjoittaja on rikkonut tai laiminlyönyt noudattaa eräitä kuluttajansuojalain säännöksiä sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteessa. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan oikeuksista ja velvollisuuksista kuluttajan peruuttaessa digitaalista sisältöä tai palvelua koskevan sopimuksen. Myös lain soveltamisalaa laajennetaan liittyen sopimuksiin, joissa kuluttaja luovuttaa henkilötietoja.

Kotimyyntiin liittyvien ongelmien vähentämiseksi esityksessä ehdotetaan muun muassa hyödynnettäväksi Omnibus-direktiivin optiota, jonka mukaan peruuttamisoikeus voidaan laajentaa koskemaan tilanteita, joissa sopimus on tehty elinkeinonharjoittajan ilman kuluttajan pyyntöä tekemän kotikäynnin yhteydessä. Ehdotuksen mukaan kuluttajalla olisi tällaisissa tapauksissa peruuttamisoikeus myös muun muassa silloin, kun sopimus koskee tavaraa, joka valmistetaan kuluttajan vaatimusten mukaisesti.

Puhelinmyyntisääntelyn tiukentamiseksi esityksessä ehdotetaan kirjallisen vahvistusmenettelyn käyttöönottoa puhelinmyynnissä. Ehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajan olisi puhelun jälkeen toimitettava tekemänsä tarjous kuluttajalle kirjallisesti tai muulla pysyvällä tavalla. Jos kuluttaja ei puhelinkeskustelun jälkeen pysyvällä tavalla hyväksy elinkeinonharjoittajan toimittamaa tarjousta, sopimus ei sitoisi kuluttajaa. Esityksessä ehdotetaan, että vahvistusmenettely otettaisiin pääsääntöisesti käyttöön kaikkien sellaisten hyödykkeiden puhelinmyynnissä, joihin sovelletaan kuluttajansuojalain 6 luvun säännöksiä etämyynnistä. Vahvistusmenettely koskisi myös kuluttajansuojalain 6 a luvun soveltamisalaan kuuluvia rahoituspalveluita ja –välineitä, lukuun ottamatta kuluttajaluottoja, joita koskevat niihin sovellettavat EU-lainsäädäntöön perustuvat erityissäännökset. Ehdotettu vahvistusmenettely ei koske tilanteita, joissa kuluttaja itse omasta aloitteestaan ottaa yhteyttä elinkeinonharjoittajaan tai joissa elinkeinonharjoittaja ottaa yhteyttä kuluttajaan tämän nimenomaisesta pyynnöstä.

Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain säännöksiä seuraamusmaksusta ehdotetaan täydennettäväksi niin Omnibus-direktiivin säännösten täytäntöön panemiseksi kuin kansallisista syistä. Esimerkiksi vahvistusmenettelyn käytön laiminlyönnistä puhelinmyynnissä voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle seuraamusmaksu.

Esityksen vaikutukset

Erityisesti puhelin- ja kotimyyntiä koskevat muutokset parantaisivat kuluttajien asemaa. Puhelinmyyntiin ehdotettava kirjallinen vahvistusmenettely vähentäisi ennen kaikkea sellaisia ongelmatilanteita, joissa kuluttaja ei ole puhelinkeskustelun perusteella ymmärtänyt sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai joissa sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi. Vahvistusmenettely antaisi kuluttajille myös lisäaikaa pohtia haluaan sitoutua sopimukseen ja se olisi myös omiaan vähentämään tapauksia, joissa kuluttaja yksinomaan puhelinmyynnin mahdollisen painostuselementin johdosta tekee sopimuksen, jota hän ei tosiasiassa haluaisi tehdä. Erityisesti kirjallinen vahvistusmenettely helpottaisi sellaisten kuluttajien asemaa, jotka eivät enää kykene itse päättämään sopimuksen tekemisestä, mutta joihin kuitenkin saatetaan puhelinmarkkinointia kohdistaa. Kotimyynnissä kuluttajien asema parantuisi erityisesti sen johdosta, että kuluttajalla olisi esityksen mukaan peruuttamisoikeus myös silloin, kun sopimus koskee kuluttajan vaatimusten mukaisesti tehtyjä tavaroita.

Omnibus-direktiivistä johtuvista muutoksista aiheutuvia kokonaiskustannuksia yrityksille ei ole mahdollista arvioida tarkasti euromääräisesti. Yleisesti voidaan arvioida, että ensi vaiheessa uusista ja muuttuneista säännöksistä aiheutuu yrityksille kertaluonteisia hallinnollisia kuluja muun muassa mahdollisten tietojärjestelmämuutosten ja vakioehtojen päivittämistarpeiden vuoksi.

Puhelinmyyntiin ehdotettavalla kirjallisella vahvistusmenettelyllä olisi vaikutuksia niiden yritysten toimintaan, joiden tarjoamia tavaroita tai palveluita markkinoidaan kuluttajille puhelimitse. Sama koskee näiden yritysten lukuun puhelinmarkkinointia harjoittavia yrityksiä. Vahvistusmenettelyn

käyttöönotolla voi olla kielteisiä vaikutuksia tavaroiden ja palvelujen myyntiin. Viime kädessä kirjallisen vahvistusmenettelyn käyttöönotto voi vähentää myös puhelimitse myytävien tavaroiden ja palveluiden valikoimaa ja sitä kautta kilpailua markkinoilla, mikä puolestaan voi johtaa hintojen nousuun.

Kotimyyntiä koskevista muutoksista aiheutuu kotimyyntiä harjoittaville yrityksille lisää hallinnollista työtä mahdollisesti lisääntyvien peruutusten käsittelyn johdosta. Erityisesti lisääntyvä hallinnollinen työ ja siitä aiheutuvat kustannukset kohdistuvat yrityksiin, jotka tarjoavat sellaisia hyödykkeitä, joiden osalta kuluttajalla ei voimassa olevan sääntelyn nojalla ole peruuttamisoikeutta. Toisaalta hallinnollinen taakka todennäköisesti vähentyy siltä osin kuin sopimukseen liittyvien riitatilanteiden määrä vähenee.

Esityksen valmistelu

Hallituksen esityksen taustalla on oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2021:22, Kuluttajansuojan Omnibus-direktiivin täytäntöönpano sekä puhelin- ja kotimyyntisääntelyn tiukentaminen). Työryhmässä olivat jäseninä oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston/kuluttaja-asiamiehen, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:n ja Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n edustajat. Työnsä aikana työryhmä kuuli Medialiitto ry:tä, Energiateollisuus ry:tä, Paikallisvoima ry:tä, Suomen Yrittäjät ry:tä ja Valtaa vanhuus -verkostoa.

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa 38 viranomaiselta ja yhteisöltä. Näistä lausunnon antoi 23 tahoa. Näiden lisäksi mietinnöstä lausui 33 tahoa. Direktiivin täytäntöönpanoon liittyviin ehdotuksiin suhtauduttiin lausuntopalautteessa pääsääntöisesti myönteisesti. Merkittävästi palautetta annettiin puhelinmyyntisääntelyn kiristämisen tarpeellisuudesta. Pääosa lausunnonantajista katsoi, että puhelinmyyntisääntelyä tulisi kiristää. Työryhmän ehdotusta kotimyyntisääntelyn muuttamisesta pidettiin pääosin hyvänä. Jotkin lausunnonantajat katsoivat, että ehdotus on riittämätön ja että kotimyyntisääntelyä tulisi kiristää edelleen.

Direktiivin jäsenvaltio-optioiden käyttöä koskevat ratkaisut on säilytetty jatkovalmisteluvaiheessa mietinnön mukaisina. Myös kotimyyntisääntelyn kiristämistä koskeva ehdotus on samansisältöinen kuin mietinnössä.

Puhelinmyyntisääntelyn osalta esityksessä ehdotetaan työryhmän mietinnöstä poiketen puhelinmyyntisääntelyn kiristämistä siten, että puhelinmyynnissä otettaisiin käyttöön kirjallinen jälkivahvistusmenettely. Jatkovalmistelussa on harkittu erityisesti sitä, tulisiko kirjallisen vahvistusmenettelyn ulkopuolelle rajata tiettyjä hyödykeryhmiä, kuten sanoma- ja aikakauslehdet. Työryhmän mietinnöstä annetussa lausuntopalautteessa kirjallisen vahvistusmenettelyn eri toteutustavoista eniten kannatusta sai vahvistusmenettely ilman soveltamisalapoikkeuksia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan puhelinmyynnissä esiintyy ongelmia useilla eri toimialoilla, ja kuluttaja-asiamies on puuttunut myös esimerkiksi lehtien puhelinmarkkinointiin, minkä vuoksi myös kyseisten tuotteiden ottamista vahvistusmenettelyn piiriin on pidetty tarkoituksenmukaisena.

Esityksen valmistelussa on harkittu myös sitä, että kirjallista vahvistusmenettelyä ei otettaisi käyttöön kuluttajansuojalain 6 a luvun soveltamisalaan kuuluvassa rahoituspalvelujen ja -välineiden puhelinmyynnissä, koska tiedossa ei ole erityisiä ongelmia niiden puhelinmyynnissä. Koska kyseiset tuotteet ovat tuotteina abstrakteja ja monimutkaisia ja niitä koskevat sopimukset voivat olla kuluttajan talouden kannalta hyvinkin merkittäviä, esityksessä ehdotetaan kirjallinen vahvistusmenettely käyttöönotettavaksi myös rahoituspalveluja ja rahoitusvälineitä koskevien sopimusten puhelinmyynnissä.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 28.5.2022, jolloin Omnibus-direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on ryhdyttävä soveltamaan. Kirjallista vahvistusmenettelyä koskevien säännösten on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan vasta 1.12.2022 lukien.