Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

23.2.2022

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää eduskunnan lakivaliokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Seuraamusmaksu

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa erityisesti seuraamusmaksua koskevista säädösehdotuksista. EK pitää ehdotettua seuraamusmaksusääntelyä pääosin tasapainoisena. EK ei kuitenkaan pidä puhelinmyyntiä koskevaa jälkivahvistussääntelyä tarpeellisena, jolloin emme kannata myöskään tätä koskevan seuraamusmaksun säätämistä.

Hallituksen esityksen mukaan seuraamusmaksun määrääminen voisi perustua myös kuluttaja-asiamiehen asettaman kiellon rikkomiseen. EK pitää näiltä osin perusteltuina markkinaoikeuden lainvalmisteluvaiheessa esiin nostamia huomioita (Markkinaoikeuden lausunto 30.08.2022). Hallituksen esitystä on markkinaoikeuden huomioiden johdosta muutettu niin, että seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ainoastaan sille elinkeinonharjoittajalle, johon aiempi kuluttaja-asiamiehen kieltopäätös on kohdistunut ja joka on kiellosta huolimatta jatkanut kyseistä menettelyä. EK katsoo muutoksen olevan tarpeellinen. Tuomioistuinten itsenäisyyden ja vastaajan oikeusturvan näkökulmasta on lisäksi ongelmallista, että kuluttaja-asiamiehen kieltoasian yhteydessä tekemä kieltopäätös tulisi sitomaan sekä markkinaoikeutta että korkeinta hallinto-oikeutta näiden myöhemmin käsitellessä seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa. EK katsoo, että sääntelyä olisi tältä osin tarpeen tarkastella uudestaan.

EK jakaa hallituksen esityksessä esitetyn arvion, jonka mukaan elinkeinonharjoittajille voi syntyä kustannuksia varautumisesta

seuraamismaksusäännösten laajentamisesta johtuviin prosesseihin, mahdollisten puolustautumisoikeuksien käytöstä sekä seuraamusmaksun tuoman riskin hallinnoimisesta. Toisaalta tehokas kuluttajansuojasäännösten valvonta ja tätä tukeva seuraamusmaksusääntely tasaavat kilpailuedellytyksiä.

2. Puhelinmyynnin jälkivahvistusmenettely

Hallituksen esityksessä esitetään, että puhelinmyynnissä otetaan käyttöön kirjallinen vahvistusmenettely, eli niin sanottu jälkivahvistus. EK katsoo, että jälkivahvistusmenettelyn käyttöönotolle ei ole perusteita. Mikäli jälkivahvistusmenettely kuitenkin otetaan käyttöön, tulisi lehtitilaukset rajata sääntelyn ulkopuolelle.

Puhelinmyynnin sääntelytarvetta arvioinut oikeusministeriön työryhmän päätyi mietinnössään siihen, että perusteita puhelinmyyntisääntelyn kiristämiselle ei ole. Työryhmän mukaan rikkomustapauksiin voitaisiin entistä tehokkaammin puuttua jo kuluttaja-asiamiehen heinäkuussa 2020 saamien uusien toimivaltuuksien avulla. Kuluttaja-asiamiehelle annettiin tässä yhteydessä mahdollisuus hakea seuraamusmaksua elinkeinonharjoittajalle, joka ei noudata kuluttajansuojalain puhelinmyyntiä koskevia säännöksiä. Kuluttaja-asiamies ei ole käyttänyt näitä toimivaltuuksia, eikä lainsäädäntöprosessin aikana ole muutoinkaan tullut esiin sellaisia perusteita, jotka osoittaisivat nykyisen puhelinmyyntiä koskevan sääntelyn olevan puutteellista.

Puhelinmyyntiin liittyviä ongelmia on lainvalmistelun yhteydessä todettu lähinnä sähkömarkkinan osalta. Ongelmien määrä on sittemmin vähentynyt merkittävästi, kun eräät markkinahäiriköiksi katsottavat toimijat ovat poistuneet toimialalta. Esimerkiksi lehtitilausten puhelinmyynnissä taas on suureen volyymiin nähden ollut erittäin vähän ongelmia, vain joitain kymmeniä yhteydenottoja Kilpailu- ja kuluttajavirastoon vuositasolla suhteessa lukuisiin miljooniin soitettuihin puheluihin.

EK arvioi, että tehokas viranomaisvalvonta ja seuraamusmaksun määrääminen kuluttajansuojasäännösten rikkomustapauksissa on ehdotettua jälkivahvistussääntelyä tehokkaampi ja olennaisesti vähemmän haitallinen tapa puuttua puhelinmyynnissä esiintyviin ongelmiin. EK pitää lisäksi todennäköisenä, että uusi sähkömarkkinaan kohdistuva sektorisääntely tulee vaikuttamaan myös puhelinmyynnin käytäntöihin.

EK on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ehdottanut lisäksi lainsäädännön keinoja, joilla puhelinmyynnin ongelmiin voitaisiin puuttua. Näihin kuuluvat esimerkiksi sähkömarkkinaa koskeva sektorikohtainen sääntely, kuten alun perin KKV:n ehdottama ennakkolaskutuksen kielto ja sähkösopimusten voimaantuloajankohtien rajaaminen (KKV/688/03.01/2021). Mikäli kyseinen keinovalikoima ei olisi riittävä,

voitaisiin ottaa käyttöön sähkömarkkinaa koskeva jälkivahvistusmenettely. Myös tietoisuuden lisääminen kieltorekistereistä, joihin kuulumalla kuluttaja voi kieltää ei-toivotun puhelinmyynnin, olisi EK:n näkökulmasta tervetullutta. Kuluttajansuojan toteutumisen kannalta olennaista on myös se, että kuluttajilla on jo nykyisin puhelimen kautta tehtyjen tilausten kohdalla 14 päivän peruuttamisoikeus.

Hallituksen esityksessä ehdotetun jälkivahvistusmenettelyn vaikutukset kuluttajaliiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin ovat merkittäviä. Sekä kotimaiset ennakkoarviot että verrokkimaista saadut kokemukset viittaavat siihen, että jälkivahvistussääntely laskisi puhelinkanavan myyntiä noin 20–25 prosentilla. Tällä olisi merkittäviä ja suoria vaikutuksia alan työllisyyteen.

Tilastokeskuksen ja alan etujärjestöjen arvioiden mukaan ala työllistää kokoaikaisesti noin 6000–11000 henkilöä ja osa-aikaisesti vielä merkittävästi suuremman joukon. Jälkivahvistussääntelyn aiheuttama myynnin alenema johtaisi alalla sopeutustarpeeseen ja henkilövähennyksiin. Hallituksen esityksessä viitataan toimialajärjestön arvioon, jonka mukaan jälkivahvistussääntelyn myötä noin 2000–3500 työpaikkaa häviäisi erityisesti ruuhka-Suomen ulkopuolella. Lähes puolet alan tämänhetkisistä työntekijöistä on alle 34-vuotiaita ja 18–24-vuotiaidenkin osuus on 21 prosenttia, jolloin työpaikkojen vähentyminen voi vaikuttaa erityisen negatiivisesti nuorten henkilöiden pääsyyn työmarkkinoille.

Näiden suorien ja pitkäkestoisten vaikutusten lisäksi jälkivahvistussääntely edellyttäisi yrityksiltä merkittäviä tietojärjestelmäinvestointeja. Näiden investointien tarkkaa määrää on hankala etukäteen arvioida. Hallituksen esityksessä viitataan toimialajärjestön arvioihin, joiden mukaan suuren vakuutusyhtiön jälkivahvistussääntelyyn sopeutumisesta johtuvat kustannukset olisivat arvioilta 5–6 miljoonaa euroa, kun taas keskisuuren puhelinmyyntiyrityksen osalta arvio on noin 400 000 euroa.

Erityisen vahvasti sääntely iskee media-alaan, jolla on yhteiskunnassa erityinen rooli ja jonka toimintaedellytysten turvaamiseen on myös hallitusohjelmassa sitouduttu. Lehtitilausten myynnin vaikeuttaminen uhkaa vakavasti monen jo ennestään vaikeassa tilanteessa olevan media-alan yrityksen kannattavuutta ja sitä kautta myös kuluttajien saatavilla olevan lehtivalikoiman laajuutta ja moniäänisyyttä. On myös kuluttajan etu, että tarjolla oleva lehtivalikoima ja ammattimainen journalismi säilyvät Suomessa laajoina.

Puhelin on lehtitilausten ylivoimaisesti tärkein ja korvaamaton markkinointikanava. Suunniteltu sääntely vähentäisi sen kautta myytyjä lehtitilauksia Medialiiton arvion mukaan 20–25 prosenttia. Jälkivahvistusmenettelyn säätäminen myös lehtimyyntiä koskevaksi uhkaisi vähentää lehtien lukumäärää ja siten luotettavan tiedonvälityksen tarjontaa paikallisesti ja alueellisesti. Sääntely myös vähentäisi suoraan alan

työpaikkojen määrää sekä puhelinmyynnissä että esimerkiksi toimituksissa. Siksi EK ehdottaa, että mikäli eduskunta päätyy jälkivahvistusmenettelyn kannalle, se säätäisi jälkivahvistuksesta lehtitilausten puhelinmyyntiä koskevan poikkeuksen.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen lisäksi puhelinmyyntiä säännellään myös parhaillaan EU-tasolla neuvoteltavassa sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksessa (ePrivacy-asetus). EK katsoo, että kansallista lisäsääntelyä tulisi myös tästä syystä välttää ja sääntelyn tarve olisi arvioitava ePrivacy-asetuksen voimaantulon yhteydessä. Muutoin riskinä on, että yritykset joutuvat lyhyen ajan sisään kahden keskenään yhteensopimattoman ja päällekkäisen sääntelytoimen kohteeksi.

3. Rahoituspalveluiden ja rahoitusvälineiden puhelinmyynti

Hallituksen esityksessä jälkivahvistusmenettely esitetään otettavaksi käyttöön myös rahoituspalveluiden ja rahoitusvälineiden puhelinmyynnissä. EK katsoo, että myöskään tämä sääntelyn laajennus ei ole perusteltu.

Finanssialan palveluiden tarjoamista säännellään jo erittäin kattavasti sekä tuotekohtaisessa EU-direktiiveihin perustuvassa lainsäädännössä että kyseisiä palveluita koskevassa kuluttajasuojalain 6 a luvussa. Lisäksi hyvä pankki- ja vakuutustapa asettavat toiminnalle useita kuluttajaa suojaavia vaatimuksia. Säädösten noudattamista myös valvotaan kattavasti ja finanssialaan kohdistuneiden valitusten määrä on pieni.

Vakuutustuotteiden kohdalla jälkivahvistusmenettely voi lisäksi vaikuttaa negatiivisesti kattavan vakuutusturvan saatavuuteen. Jos vakuutussopimus tulee vahvistaa jälkikäteen kirjallisesti, passiiviseksi jäänyt kuluttaja voi kuvitella virheellisesti, että vakuutusturva on puhelinkeskustelun jälkeen kunnossa.

4. Siirtymäaika

Mikäli jälkivahvistusmenettelystä kuitenkin säädetään hallituksen esityksen mukaisesti, muuttunut sääntely edellyttää yrityksiltä merkittäviä tietojärjestelmäinvestointeja ja uusien toimintamallien rakentamista. Jotta investoinnit olisi käytännössä mahdollista toteuttaa, uusien vaatimusten soveltamiselle tulisi säätää riittävä siirtymäaika. EK pitää siksi perusteltuna hallituksen esityksessä tehtyä ratkaisua, jonka mukaan Omnibus-direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettavat säädökset tulevat sovellettavaksi ennen jälkivahvistusmenettelyä.

Jälkivahvistuksen osalta hallituksen esityksessä on ehdotettu siirtämäaikaa, jonka myötä kirjallista vahvistamista ryhdyttäisiin edellyttämään

1.12.2022 alkaen. Siirtymäaika on pituudeltaan valitettavan lyhyt. Pidempi siirtymäaika sallisi yrityksille sääntelyn edellyttämien tietojärjestelmäinvestointien sijoittamisen vahvemmin osaksi muita järjestelmähankkeita. Jos uuteen sääntelyyn voitaisiin näin varautua osana muuta järjestelmäkehitystä, sääntelystä yrityksille syntyvää kustannustaakka muodostuisi ainakin lyhyellä tähtäimellä pienemmäksi.