



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa on käsitelty lakiehdotuksen taustaa, tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia. Vaikutuksia on kuvattu keskeisistä näkökulmista mutta määrällisiä arvioita esitetään vaihtelevasti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida enemmän uudistuksen vaikutuksia kotitalouksiin, koska uudistuksen keskeinen tavoite on parantaa kuluttajien asemaa.
- ii) Yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen vaikutuksia markkinoille ja yritysten väliseen kilpailuun.
- iii) Esitysluonnokseen tulisi lisätä viranomaisvaikutuksia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevät jaksot.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalakia ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia. Muutoksilla pannaan täytäntöön unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamiseksi ja nykyaikaistamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (niin kutsuttu Omnibus-direktiivi) sekä toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaus puhelin- ja kotimyynnin rajoittamisesta ja sääntelyn tiukentamisesta kuluttajan suojaksi.



Ehdotuksen mukaan kuluttajansuojalain kohtuuttomia sopimusehtoja ja kotimyyntiä ja etämyyntiä koskevien lukujen säännöksiä sovellettaisiin myös sellaisiin kulutushyödykkeitä koskeviin sopimuksiin, joiden nojalla kuluttaja luovuttaa tai sitoutuu luovuttamaan elinkeinonharjoittajalle henkilötietoja. Lisäksi lain markkinointia ja menettelytapoja koskevan luvun säännökset koskisivat kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia myös silloin, kun elinkeinonharjoittajan tarkoituksena on, että kuluttaja luovuttaa tai sitoutuu luovuttamaan henkilötietoja. Sääntely olisi osittain direktiiviin perustuvaa ja osittain kansallista.

Omnibus-direktiivin täytäntöön panemiseksi kuluttajansuojalakiin tehtäisiin erinäisiä muutoksia ja täydennyksiä, jotka koskevat markkinoinnissa annettavia tietoja sekä elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuutta ennen koti- tai etämyyntisopimuksen tekemistä. Kuluttajansuojalakiin lisättäisiin myös säännökset elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan oikeuksista ja velvollisuuksista kuluttajan peruuttaessa digitaalista sisältöä tai palvelua koskevan sopimuksen. Direktiivin täytäntöön panemiseksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset kuluttajan oikeudesta hinnanalennukseen ja vahingonkorvaukseen, kun elinkeinonharjoittaja on tahallaan tai huolimattomuudesta rikkonut tai laiminlyönyt noudattaa eräitä kuluttajansuojalain säännöksiä sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteessa.

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

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 sitois kuluttajaa. Vahvistusmenettelyn käytön laiminlyönnistä voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle seuraamusmaksu. Puhelinmyyntisääntely olisi kansallista.

Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain säännöksiä seuraamusmaksusta ehdotetaan täydennettäväksi myös Omnibus-direktiivin säännösten täytäntöön panemiseksi. Seuraamusmaksu voitaisiin uusien säännösten mukaan määrätä tietyin edellytyksin myös, jos elinkeinonharjoittaja jatkaa tuomioistuimen tai kuluttaja-asiamiehen kieltämän sopimattoman menettelyn tai kohtuuttoman sopimusehdon käyttämistä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 28.5.2022, jolloin direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on ryhdyttävä soveltamaan.



2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen alussa tulisi esittää arvio nykytilanteessa kuluttajille ja yrityksille aiheutuvista taloudellisista ja muista haitoista, joita uudistuksella pyritään ratkaisemaan. Tämän jälkeen vaikutuksia koskevassa jaksossa tulisi arvioida uudistuksen todennäköisiä kustannuksia ja hyötyjä, myös vaihtoehtoisten toteuttamistapojen näkökulmasta¹.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen keskeisten vaikutusten mittaluokan arvioiminen mahdollisimman huolellisesti on tärkeää, etenkin ottaen huomioon, että uudistusta luonnehditaan esitysluonnoksessa ”periaatteellisesti merkittäväksi”.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi, mitä kansallista lisäsääntelyä ehdotetaan käytettäväksi direktiivin käyttöönoton lisäksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi noudattaa tarkemmin vaikutusten ryhmittelyä säädöshankkeiden vaikutusarvioinnista annettujen ohjeiden² mukaisesti. Esimerkiksi taloudelliset vaikutukset tulisi esittää vaikutuksina julkiseen talouteen, yrityksiin ja kotitalouksiin. Lisäksi esitysluonnoksesta puuttuvat viranomaisvaikutuksia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevät jaksot.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä ja vaikutuksia on kuvattu pääosin selkeästi. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa käytettyyn termiin ”sähköala”. Ilmaisuu on tarpeettoman epätarkka, mikäli tarkoitetaan sähkösovimusten myyntiä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta tulisi tarkemmin käydä ilmi lakiesityksen keskeiset tavoitteet sekä direktiivin että kansallisen sääntelyn osalta. Tavoitteet tulisi esittää kootusti omassa jaksossaan. Tavoitteenasettelu on tärkeä lähtökohta esitysluonnoksen vaikutusarvioinnille ja siihen kohdistuvalle tarkastelulle.

¹ Esimerkiksi Jackson, H. ja Rothstein, P. (2019), The Analysis of Benefits in Consumer Protection Regulation, Harvard Business Law Review, Vol. 9, Page 199, <https://ssrn.com/abstract=3659474>, kuvaa kustannus-hyötyanalyysin käyttöä kuluttajansuojelua koskevan lainsäädännön vaikutusarvioinnissa.

² Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet; https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y



2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että lakiehdotuksella ei olisi vaikutuksia julkistalouteen. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan, että uudistus saattaisi sekä lisätä että vähentää viranomaistyötä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa antava määrällinen arvio ehdotuksen julkistaloudellisista vaikutuksista. Arviossa tulisi kuvata vähintään karkeasti viranomaisille aiheutuvat menojen lisäykset ja vähennykset.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa toistetaan jonkin verran uudistuksen toimenpiteitä ja tavoitteita, joita on kuvattu esitysluonnoksen aiemmissa jaksoissa. Vaikka tällaista päällekkäisyyttä ei aina voida täysin välttää, tulisi vaikutusten arviointeja käsittelevissä jaksoissa keskittyä varsinaisten vaikutusten kuvaamiseen.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa arvioidaan vaikutuksia yrityksille suomalaisista yrityksistä saatujen tietojen ja Ruotsissa toteutetusta vastaavasta uudistuksesta saatujen kokemusten avulla. Esitysluonnoksessa esitetyjen arvioiden perusteella saa hyvän yleiskuvan yrityksille kohdistuvien kustannusvaikutusten mahdollisesta mittaluokasta ja vaihteluvälistä. Arviointineuvosto kuitenkin suosittaa, että uudistuksesta yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa arvioitaisiin myös hyödyntämällä työ- ja elinkeinoministeriön kehittämää yritysvaikutusten arviointimallia³.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen vaikutuksia markkinoille ja yritysten väliseen kilpailuun, esimerkiksi voittavien ja häviävien yritysten näkökulmasta⁴. Esitysluonnoksessa asiaan viitataan vain lyhyesti ja vaikutusarvot painottuvat yrityksille aiheutuviin mahdollisiin kustannuksiin.

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida enemmän uudistuksen vaikutuksia kotitalouksiin, koska uudistuksen keskeinen tavoite on parantaa kuluttajien asemaa. Nykyisessä muodossa

³ TEM (2021): Ohjeet ja menetelmät yritysvaikutusten arviointiin, <https://tem.fi/ohjeet-ja-menetelmat-yritysvaikutusten-arviointiin> (vierailtu 23.11.2021).

⁴ Esimerkiksi Kilpailu ja kuluttajavirastossa on tutkittu puhelinmyynnin sääntelyn yritysvaikutuksia: Tuorila, H. (2020): Esiselvitys kuluttajille suunnatun puhelinmarkkinoinnin rajoittamisen vaikutuksista markkinoihin, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2020, <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2020/kkv-selvityksia-3-2020-puhelinmyynti-markkinointi.pdf>



esitysluonnoksen jakso 4.2.2 ”Vaikutukset kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien asemaan” keskittyy pääosin yrityksille aiheutuviin vaikutuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen taloudellisia hyötyjä kotitalouksille tulisi käsitellä tarkemmin. Kuluttajille kohdistuvia vaikutuksia olisi mahdollista arvioida esimerkiksi OECD:n hyödyntämää detriment-lähestymistapaa käyttämällä⁵.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole erillistä viranomaisvaikutuksiin keskittyvää jaksoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä viranomaisvaikutuksia käsittelevä jakso. Vaikutuksia tulisi arvioida paitsi käytettävien henkilö- ja muiden resurssien, myös kansallisen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön näkökulmista⁶.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi perustelu esitetyle arviolle, jonka mukaan kokonaisuutena uusi sääntely ei edellyttäisi viranomaisille eikä tuomioistuimille lisää voimavaroja. Arvion tulisi perustua vähintään suuntaa antavaan määrälliseen tietoon.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole yhteiskunnallisiin vaikutuksiin keskittyvää jaksoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevä jakso. Vaikutusarvioinnissa tulisi tällöin kiinnittää huomiota erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kuluttajiin. Vaikutuksia tulisi tässä yhteydessä arvioida myös eri ikäisten henkilöiden ja eri sukupuolten näkökulmasta. Kuluttajahuijauksen kohteeksi joutuneille henkilöille voi aiheutua myös terveydellisiä ja työkykyyn liittyviä vaikutuksia, joita tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamista

⁵ Ks. OECD (2020): Measuring consumer detriment and the impact of consumer policy: feasibility study, OECD Digital Economy Papers, April 2020 No. 293, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0c2e643ben.pdf?expires=1637829948&id=id&accname=guest&checksum=18002C2DC6973F70655AC7C5B345B89B>

⁶ Kilpailu- ja kuluttajaviraston julkaisuissa käsitellään kuluttajansuojeluun tähtävää viranomaisyhteistyötä. Ks. esimerkiksi: KKV (2016): Kuluttajahuijaukset, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2016, <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2016/kkv-selvityksia-1-2016-kuluttajahuijaukset.pdf>



koskevasta hallituksen esityksestä, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 18.11.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain⁷ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 13. joulukuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001

⁷ Kuvaus arvioinnissa käytettävästä asteikosta on lausunnon liitteenä.



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.