

21.9.2016

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston E-selvitykset E 66/2016 vp, E 69/2016 vp ja E 73/2016 vp

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:ltä lausuntoa kolmesta valtioneuvoston E-kirjeestä:

E 66/2016 vp: Valtioneuvoston selvitys: Tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat - Euroopan mahdollisuudet ja haasteet,

E 69/2016 vp: Valtioneuvoston selvitys: DSM teknologiapaketti: 1. Euroopan teollisuuden digitalisointi – Täysi hyöty digitaalisista sisämarkkinoista; KOM(2016) 180 lopullinen; 2. Eurooppalainen pilvipalvelualoite – Kilpailukykyisen tieto- ja osaamistalouden rakentaminen Eurooppaan; KOM(2016) 178 lopullinen; 3. EU:n sähköisen hallinnon toimintasuunnitelma 2016–2020. Hallinnon digitalisaatiokehityksen vauhdittaminen; KOM(2016) 179 lopullinen; 4. Tieto- ja viestintätekniikan standardointiprioriteetit digitaalisilla sisämarkkinoilla; KOM(2016) 176 lopullinen ja

E 73/2016 vp: Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma.

Kuluttajaliitolla ei ole lausuttavaa DSM-teknologiapakettia koskevasta kirjelmästä (E 69/2016 vp), joten lausunnossa käsitellään vain kahta muuta kirjelmää. Ensisijaisesti Kuluttajaliitto keskittyy lausunnossaan jakamistaloutteen, verkkoalustoista esitetään vain joitakin keskeisiä huomioita.

Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat

Kuluttajaliitto yhtyy pääosin valtioneuvoston kantaan ja perusteluihin. Kuluttajaliitolla on kuitenkin huomautettavaa joihinkin valtioneuvoston näkemyksiin.

Valtioneuvosto toteaa, että esimerkiksi Facebookin käyttäjien todellisen toiminnan ja heidän mielipiteidensä välillä on ristiriita. Kuluttajaliitto ei sinänsä kiistä tämän ristiriidan olemassaoloa, mutta muistuttaa, että vaikka kuluttajat kokevat epäluottamusta palvelun käyttöehtoihin, heille ei kuitenkaan käytännössä ole tarjolla kilpailevaa palvelua johtuen E-kirjeessäkin mainitusta palveluille usein tyypillisen ”winner-takes-it-all” -markkinalogiikasta.

21.9.2016

Kuluttajien reklamaatioita koskevasta rajoitusehdotuksesta esitetyn varauksellisen kannan osalta Kuluttajaliitto tulkitsee komission tiedonantoa valtioneuvostosta poikkeavalla tavalla. Kuluttajaliitto katsoo, että komissio on huolissaan esimerkiksi yritysten itse tai kilpailevien yritysten tekemistä tai teettämistä asiakasarvioiksi naamioiduista arvioista ja katsoo komission huolen perustelluksi. Kuluttajaliitto on myös tietoinen, että osa kuluttajista antaa tietoisesti harhaanjohtavia arvioita – syynä saattaa olla esimerkiksi huumori tai halu rangaista elinkeinonharjoittajaa muusta sopimattomasta menettelystä – kuluttajienkin harhaanjohtavat arviot heikentävät alustoja kohtaan tuntemaa luottamusta. Toisaalta julkisuudessa on ollut myös uutisia, joiden mukaan palveluntarjoajat ovat sopimusehdoissaan pyrkineet rajoittamaan kuluttajan oikeutta arvioida palvelun laatua julkisuudessa.

Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma

Tällä hetkellä on käynnissä teknologinen murros, jolla on todennäköisesti laajoja vaikutuksia koko yhteiskuntaan ja talousjärjestelmään. Murroksen myötä myös ihmisten rooli markkinoilla on muuttumassa ja hämärtyvässä. Enää yksityiset ihmiset eivät toimi markkinoilla pelkästään kuluttajina, vaan he tarjoavat entistä enemmän palveluita ja muita hyödykkeitä sekä toisille ihmisille että jopa yrityksille. Esimerkkejä ihmisten roolin monipuolistumisesta ovat erilaiset jakamistalouden¹ muodot, kuten Über tai Airbnb. Ilmiö ei sinänsä ole kaikin osin uusi, onhan esimerkiksi kotimajoitusta tarjottu ennen Airbnb:n tuloakin, mutta verkkopohjaiset palvelut, jotka mahdollistavat palvelun tarjoamisen ja hankkimisen merkittävästi entisiä tapoja helpommin, ovat lisänneet sekä kysyntää että tarjontaa merkittävästi.

Käsillä oleva muutos voi olla vaikeasti hallittavissa eikä sitä välttämättä ole edes kaikin osin tarpeen yrittäkään hallita – sääntelyllä tulee vain huolehtia, että lopputulos on oikeudenmukainen. Muutoksiin liittyy sekä mahdollisuuksia että uhkia. Kuluttajaliitto suhtautuu muutokseen ennakkoluulottomasti ja pyrkii vaikuttamaan asioihin siten, että kuluttajan edut turvataan maailman muuttuessa. Muutoksen mahdolliset ongelmat liittyvät markkinoille pääsyyn, sopimusoikeuteen sekä verotukseen.

Kuluttajaliitto pitää tärkeänä, että sääntelyä kehitettäessä poistetaan jakamistaloudelta tarpeettomia esteitä. Markkinoille pääsyn esteitä on vähennettävä esimerkiksi poistamalla toiminnan harjoittajilta tarpeettomia lupavaatimuksia tai lupiin liittyviä kiintiöitä sekä keventämällä sääntelyä. Kuluttajaliitto pitää tiedonannossa esitettyä kynnysarvojen asettamista rajaamaan ammattimainen toiminta ei-ammattimaisesta toimivana ratkaisuna. Kuluttajaliitto pitää kuitenkin tärkeänä, että sääntelyä kevennettäessä huolehditaan myös palvelun käyttäjien turvallisuudesta.

Jakamistalous on monimuotoinen ilmiö, johon nykyinen sopimusoikeudellinen sääntely ei kaikin osin sovellu kovin hyvin. Sinänsä kuitenkin sopimusoikeuden peruseriaatteita ole tarpeen muuttaa, vaan soveltaa niitä muuttuvissa olosuhteissa. Muutoksen nopeus vaatii sääntelytavan muuttamista: yksityiskohtaisesta sektorikohtaisesta sääntelystä pitää siirtyä yleispiirteisempään ja kattavampaan sääntelyyn.

1) Vaikka tiedonannossa käytetään termiä yhteistyötalous, Kuluttajaliitto käyttää tässä lausunnossa (ja muutoinkin) termiä jakamistalous, kuten myös valtioneuvosto E-kirjeessään.

21.9.2016

Nykyinen jakamistalous perustuu pitkälti verkkoalustoihin, jotka saattavat palvelun tai muun hyödykkeen tarjoajan ja käyttäjän yhteen. Alustan ylläpitäjän toimintatapa ja asema vaihtelevat, jolloin myöskin tämän vastuu vaihtelee. Yksinkertaisimmillaan alusta vain saattaa palvelun tarjoajan ja käyttäjän yhteen, jonka jälkeen tarjoaja ja käyttäjä tekevät keskenään sopimuksen, tällöin alustan ylläpitäjä ei ole välttämättä mitenkään vastuussa palvelun tarjoajan ja käyttäjän välisestä sopimussuhteesta.

Usein jakamistaloudessa on kuitenkin mukana ammattimaisesti toimiva välittäjä, joka saattaa palvelun tarjoajan ja ostajan yhteen sekä hoitaa maksuliikenteen ja markkinoinnin. Tällaisessa tilanteessa on usein kyse kolmesta sopimussuhteesta, joissa sekä palvelun tarjoaja että käyttäjä ovat heikommassa asemassa suhteessa välittäjään. Välittäjän ja kuluttajan välistä suhdetta säädellään jo tällä hetkellä olemassa olevassa kuluttajansuojalainsäädännössä (KSL 12 luvun 1 §), tältä osin Kuluttajaliitto katsoo, että lainsäädäntö ei vaadi suuria periaatteellisia muutoksia.

Palvelun tarjoajan ja palvelua käyttävän kuluttajan välisen suhteen luonne riippuu siitä onko palvelun tarjoaja elinkeinonharjoittaja vai ei. Jos palveluntarjoaja on elinkeinonharjoittaja, tilanne on selkeä ja noudatetaan kuluttajansuojalainsäädäntöä. Toisaalta kyse voi olla myös kahden tasavertaisen yksityishenkilön välisestä sopimussuhteesta, johon sovelletaan sopimusoikeuden yleisiä periaatteita ja joka ei välttämättä tarvitse lisäsääntelyä. Kuluttajaliitto pitää tärkeänä, että elinkeinonharjoittajan ja ei-ammattimaisen palveluntarjoajan välistä rajaa selkeytetään, jotta välttyttäisiin sopimussuhteen luonnetta koskevilta epäselvyyksiltä. On myöskin tilanteita, joissa palveluntarjoajan ja käyttäjän välillä katsotaan olevan työsuhde. Kuluttajaliiton mielestä on syytä selvittää millaisen esteen jakamistaloudelle tämä muodostaa.

Todennäköisesti tiedon puute omista velvollisuuksista ja oikeuksista tulee aiheuttamaan ei-ammattimaisen palveluntarjoajien kohdalla. Jotta ongelmilta vältytään, Kuluttajaliiton mielestä on ensiarvoisen tärkeää, että palveluntarjoajille on tarjolla tietoa ja koulutusta. Kuluttajaliitto on omalta osaltaan voimavarojensa puitteissa halukas ryhtymään tiedon jakajaksi.

Ei-ammattimaiseen palvelujen tarjontaan saattaa liittyä myös vakuutuksiin liittyviä ongelmia. Osa liittyy palveluntarjoajan omaan turvallisuuteen ja osa palveluntarjoajan vastuuseen palvelun ostajaa kohtaan. Ongelmien ratkaisu saattaa vaatia uudenlaisten vakuutus tuotteiden kehittämistä.

Myös palvelun välittäjän ja tarjoajan väliseen suhteeseen voi liittyä ongelmia. Tällaisissa tilanteissa tarvitaan sääntelyä, jolla määritellään selkeästi eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet sekä suojataan suhteen heikompia osapuolia. Tilanteet, joissa palvelun tarjoaja on elinkeinonharjoittaja tai palveluntarjoajan katsotaan olevan työsuhteessa välittäjään, eivät kuulu Kuluttajaliiton toimialaan eikä Kuluttajaliitto ota näihin kantaa. Tapaukset, joissa ei ole kyse edellä mainituista tilanteista, ovat huomattavasti vaikeampia.

Edunvalvonnan kannalta jakamistaloudessa ongelmallisina ryhmä ovat ne ei-ammattimaiset palveluntarjoajat, jotka eivät ole työsuhteessa palvelun välittäjään. Suhteessa ammattimaisiin palvelun välittäjään he ovat heikompi osapuoli ja suhteessa palvelun ostajiin he ovat tasavertainen osapuoli. Tiedonannossa heitä pidetään kuluttajana: puhutaan esimerkiksi kuluttajien välisestä suhteesta. Tilanne vaatii myös etujärjestöiltä oman aseman ja roolin uudelleentarkastelua.

21.9.2016

Jakamistalous asettaa haasteita myös eri osapuolten oikeuksien käytännön toteuttamiselle. Periaatteessa sopimuksia koskevat riidat on aina mahdollista saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi, mutta oikeudenkäyntikulut estävät tämän käytännössä. Vaihtoehtoiset riidanratkaisutavat ovat käytettävissä pääsääntöisesti vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä riidoissa. Jakamistalouden myötä myös esimerkiksi yksityishenkilöiden väliset sopimusriidat tulevat yleistymään. Kuluttajaliitto katsoo, että näille riidoille on löydettävä toimivat ja saavutettavissa olevat ratkaisukeinot joko oikeusprosessia tai vaihtoehtoista riidanratkaisua kehittämällä.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry

Juha Beurling
pääsihteeri

Timo Niemi
lakimies