

22.5.2013

KULUTTAJAOIKEUDIREKTIIVIN (2011/83/EU) TÄYTÄNTÖÖNPANO

Eriävä mielipide koskien puhelimitse tehtävää etäsopimusta koskevaa vahvistusta (8.6 artikla)

Kuluttajaoikeusdirektiivin 8 artiklan 6 kohtaan sisältyy optio, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että elinkeinonharjoittajan on vahvistettava tarjous kuluttajalle, joka tulee sidotuksi vasta allekirjoitettuaan tarjouksen tai lähetettyään kirjallisen hyväksyntänsä. Option mukaan jäsenvaltiot voivat myös säätää, että tällaiset vahvistukset on tehtävä pysyvällä välineellä.

Oikeusministeriö on laatinut työryhmässä esitettyjen näkemysten perusteella muistion, jossa on päädytty siihen, että vahvistusoption käyttöä ei tässä vaiheessa pidetä aiheellisenä. Itsesääntelyn tehostamisen ja peruutuskuluja koskevan lakimuutoksen vaikutuksia sekä puhelinmarkkinointikäytäntöjen kehitystä on kuitenkin syytä seurata ja arvioida option käyttämisen tarve tarvittaessa myöhemmin uudelleen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry eriävä mielipide

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ja Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry katsovat, että kuluttajaoikeusdirektiivin 8.6 artikla tulee panna täytäntöön kansalliseen lainsäädäntöön.

Puhelinmyyntiin liittyvät ongelmat ovat työllistäneet kuluttajaviranomaisia ja Kuluttajaliittoa viime vuosina runsaasti. Kuluttajaneuvontaan ja virastoon on tullut puhelinmyyntiin liittyviä valituksia yhteensä vuonna 2010 noin 2400, vuonna 2011 n. 2300 ja vuonna 2012 n. 1900.

Kuluttajaviranomaisille ja Kuluttajaliittoon saapuvien ilmoitusten ja valitusten mukaan puhelinmyynnissä on tyypillistä, että kuluttajat eivät ole ymmärtäneet puhelinkeskustelun perusteella sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi, koska sopimuksen sisällöstä on annettu harhaanjohtavaa tietoa.

Kuluttaja-asiamies teki Oikeusministeriölle ja Työ- ja elinkeinoministeriölle 8.11.2011 aloitteen puhelinmyynnin sääntelyn uudistamiseksi (KUV/7193/48/2011). Aloitteessa on kuvattu puhelinmyyntiin liittyviä ongelmia ja lainsäädäntöä. Kuluttaja-asiamies katsoi, että ongelmat vähenisivät merkittävästi, jos puhelinmyynti edellyttäisi kuluttajan ennakkosuostumusta samalla tavoin kuin sähköinen suoramarkkinointi. Tällöin kuluttaja voisi omalla aktiivisella tahdonilmaisullaan päättää, miltä yrityksiltä hän haluaa vastaanottaa puhelinmyyntiä ja voisi näin ollen varautua markkinointiin etukäteen.

Oikeusministeriön 24.10.2012 antaman tiedotteen mukaan puhelinmarkkinoinnissa havaittuihin epäkohtiin on ainakin tässä vaiheessa Kuluttajaviraston ehdottamien lainsäädäntötoimien asemesta tarkoituksenmukaisinta puuttua alan omin toimenpitein muun muassa itsesääntelyä tehostamalla. Oikeusministeriö seuraa puhelinmarkkinointikäytäntöjen kehitystä ja arvioi lainsäädäntötarpeen tarvittaessa myöhemmin uudelleen.

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2012 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin (2011/83/EU) täytäntöön panemiseksi tarvittavasta lainsäädännöstä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Postiosoite PL 5, 00531 Helsinki • Puhelin 029 505 3000 • Faksi 09 8764 398
Y-tunnus 2502067-3 • Sähköposti kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi

22.5.2013

Direktiivi on pääosin täysharmonisoiva, joten jäsenvaltiot eivät saa kansallisessa lainsäädännössä pitää voimassa tai ottaa käyttöön direktiivissä vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä. Etäsopimuksia koskevien muotovaatimusten osalta 8 artiklan 6 kohta mahdollistaa kuitenkin sen, että *puhelimitse tehtävien etäsopimusten osalta jäsenvaltiot voivat säätää, että elinkeinonharjoittajan on vahvistettava tarjous kuluttajalle, joka tulee sidotuksi vasta allekirjoitettuaan tarjouksen tai lähetettyään kirjallisen hyväksyntänsä. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että tällaiset vahvistukset on tehtävä pysyväällä välineellä.*

KKV ja Kuluttajaliitto katsovat, että säännöksen täytäntöön pano vähentäisi puhelinmyynnin ongelmia merkittävästi ja kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Kuluttajaviranomaisille ja Kuluttajaliittoon tulee säännöllisesti yhteydenottoja puhelinmyynnin ongelmista ja suuri osa koskee tilanteita, joissa kuluttajat eivät ole ymmärtäneet puhelin keskustelun perusteella sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi. Huomattava on, että todellisuudessa ongelmia on aina paljon enemmän kuin viranomaisen tietoon tulee.
2. Markkinoita on avattu monella sektorilla viime vuosikymmeninä ja sitä myötä myös asiakkaista käydään yhä kovempaa kilpailua. Puhelinmyynti on houkutteleva markkinointikeino, kun asiakkaaseen halutaan saada välitön kontakti. Kuluttajalle myyntitilanne tulee yleensä odottamatta ja edellyttää nopeaa päätöksentekoa. Ostopäätöksen kannalta olennaiset tiedot jäävät kuitenkin usein puutteellisiksi, kun puhelinmyyntiä tehdään tyypillisesti provisiopalkalla, jolloin pääasiassa on sopimuksen syntyminen.
3. Aikaisemmin puhelinmyyntiä on käytetty tyypillisesti suhteellisen yksikertaisten hyödykkeiden kuten aikakauslehtien markkinointiin, mutta viime vuosina se on levinnyt myös monimutkaisten palveluiden markkinointiin. Laajakaistaliittymiä, maksuTV-sopimuksia ja sähkösopimuksia myydään puhelimitse ilman, että sopimuksen kannalta olennaisia hintatietoja ja keskeisiä sopimusehtoja esiteltäisiin riittävästi tai lainkaan.
4. Puhelinmyyntiä käytetään paljon myös luontaistuotteiden, alusvaatteiden ja joidenkin hygieniatuotteiden markkinoinnissa. Tyypillistä on, että ilmaisen näytepakkauksen tilaaminen on johtanut kestosopimukseen ilman, että kuluttajat ovat ymmärtäneet puhelin keskustelun perusteella sitoutuneensa sopimukseen lainkaan.
5. Puhelinmyynnissä annettaviin tietoihin ja sopimuksen syntymiseen liittyy runsaasti myyjää velvoittavaa lainsäädäntöä. Siitä huolimatta puhelinmyynnistä aiheutuu kuluttajille hyvin paljon ongelmatilanteita. Tämä johtuu pääosin siitä, että monimutkaiset palvelut eivät erityisen hyvin sovellu myytäväksi puhelimitse.
6. Kuluttajalla on lain mukaan oikeus peruuttaa sopimus 14 päivän kuluessa sopimusvahvistuksen vastaanottamisesta, mutta tosiasiallisesti tämä mahdollisuus ei toteudu, jos kuluttajaa ei informoida riittävästi asiasta myyntitilanteessa tai sen jälkeen.

22.5.2013

Tilausvahvistuksessa ei välttämättä mainita peruuttamisoikeudesta tai vahvistusta ei toimiteta lainkaan.

7. Kuluttaja-asiamies joutui viemään kesäkuussa 2010 teleoperaattori Saunalahden markkinaoikeuteen puhelinmarkkinoinnista. Saunalahti markkinoi puhelinmyynnissä matkapuhelinliittymää, joka korvaa perinteisen lankapuhelinliittymän. Markkinointi kohdistui laajasti iäkkäisiin ihmisiin. Puhelinmyynnissä annettiin liittymästä, sen aiheuttaman muutoksen merkityksestä, sopimusehdoista ja puhelinlaitteesta harhaanjohtavia tai totuudenvastaisia tietoja. Markkinaoikeus kielsi menettelyn antamassaan päätöksessään 41/2011.
8. Kuluttaja-asiamies joutui viemään kesäkuussa 2011 sähköyhtiö Market Energian markkinaoikeuteen, kun yritys lähetti laskuja tai sopimuksen vahvistusilmoituksia kuluttajille, jotka eivät olleet tehneet sopimusta, vaan ainoastaan pyytäneet puhelinmyyjältä tarjouksen tai lisätietoja. Markkinaoikeus kielsi kuluttaja-asiamiehen vaatimuksesta Market Energiaa lähettämästä kuluttajalle laskua tai sähkösopimuksen vahvistusta, jos kuluttaja ei ole puhelinkeskustelun aikana hyväksynyt sopimusta (MAO 229/2012). Kuluttaja-asiamies joutuu käyttämään resurssejaan peruspelisääntöjen valvontaan. Puhelinmyyntiin liittyvien laiminlyöntien selvittäminen on myös hyvin työlästä, koska se edellyttää tapausten yksittäistä läpikäyntiä ja puhelinnauhoitusten kuuntelemista. Lopputuloksena on kuitenkin vain tulevaisuuteen kohdistuva kieltä, josta ei ole suoranaisia seurauksia syntyneille sopimussuhteille, joten hyöty suhteessa tehtyyn selvittelytyöhön jää melko vähäiseksi.
9. Puhelinmyyntiin on kiinnitetty huomiota myös eduskunnassa. Kansanedustaja Kimmo Tiilikainen teki 21.1.2011 kirjallisen kysymyksen (1136/2010vp) epäasiallisen puhelinmarkkinoinnin kieltämisestä. Kysymyksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että kuluttajille tarjotaan puhelimitse tuotteita kokeiltavaksi ilman velvoitteita, mutta siitä huolimatta kuluttaja onkin sitoutunut sopimukseen, josta on vaikea päästä eroon.
10. Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto (ASML) on kehittänyt yhteistyössä viranomaisten kanssa kuluttajille toimialapalvelun (Robinson-rekisteri), jossa kuluttaja voi palveluun soittamalla laajemmin rajoittaa itseensä kohdistuvaa puhelinmyyntiä. Kuluttajaviraston tietoon tulleiden lukuisten ongelmien perusteella kyseinen rajoituspalvelu ei ole kuitenkaan riittävä väline epäkohtien torjumiseen. Kuluttajien tekemät kiellot eivät sido kaikki toimijoita. Toisaalta kiellon voimaansaattaminen edellyttää kuluttajilta aktiivisia toimenpiteitä, mikä näyttäisi olevan haasteellista kyseisen itsesääntelyn tavoitteiden ja toimivuuden kannalta. Kuluttajat jättäytyvät helpommin passiiviksi kuin ottavat selvää siitä, miten puhelinmyyntiä voisi mahdollisesti rajoittaa.
11. Viestintämarkkinalakiin lisättiin matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltävä säännös, joka tuli voimaan 1.8.2012. Kuluttajavirasto kannatti lainmuutosta, mutta katsoi, että puhelinmyynnin ongelmat eivät koske ainoastaan viestintäpalveluiden puhelinmyyntiä vaan monia muitakin toimialoja, jolloin yhtä hyödykettä koskeva lainmuutos ei ole riittävä.

22.5.2013

12. Mobiilisisältöpalveluiden tilaamiseen liittyvät ongelmat ovat vähentyneet, kun MAPEL muutti vuonna 2011 eettisiä ohjeitaan. Jäsenyritykset ovat nyt sitoutuneet siihen, että ne lähettävät mobiilipalveluiden kestotilaaajille erillisen vahvistusviestin. Puhelinnumerosa esimerkiksi nettipeliin tai -testiin antanut kuluttaja saa matkapuhelimeensa viestin, jossa häntä pyydetään vahvistamaan kestotilauksensa. Viestissä kerrotaan myös palvelun hinta kuukaudessa. Kestotilaus alkaa vasta, jos kuluttaja vahvistaa tilauksen vastaamalla viestiin OK. Jos hän ei tee niin, ei kestotilaukseen tule voimaan.
13. Kuten edellä kuvattu esimerkki osoittaa, nykyinen teknologia mahdollistaisi sopimuksen hyväksymisviestin lähettämisen helpolla tavalla sähköisesti.
14. Markkinointiviestintäkanavista väitöstutkimuksen vuonna 2012 tehneen Kari Elkelän mukaan kuluttajilla on selkeästi varautunut asenne puhelimen kautta tulevaa markkinointia kohtaan; myyntipuheluita ja -tekstiviestejä pidetään ärsyttävinä. Sen sijaan internetin hakukoneet ja sanomalehtimainonta miellyttävät kuluttajia, kun taas televisio- ja radiomainonta asettuvat neutraaliin välimaastoon.
15. Puhelinmarkkinoinnin maine paranisi, kun kuluttajien kokemat ongelmat vähenisivät uuden säännöksen myötä. Elinkeinoharjoittajan ei tarvitsisi käyttää asiakaspalveluresursseja turhaan riitelyyn siitä, onko sopimus syntynyt vai ei.
16. Pohjoismaat: Norjassa direktiivin 8.6 artiklan mukainen malli (ei koske aikakauslehtien markkinointia) on käytössä ja se on kuluttaja-asiamiehen mukaan vähentänyt ongelmia merkittävästi. Myös Ruotsin kuluttaja-asiamies katsoo kyseisen säännöksen täytäntöön panon tarpeelliseksi. Tanskan lainsäädännössä on opt-in malli, jolloin puhelinmyynti edellyttää ennakkosuostumusta samalla tavoin kuin sähköinen suoramarkkinointi.
17. Muu Eurooppa: Ranskassa on 8.6 artiklan mukainen malli. Alankomaat, Belgia, Itävalta ja Kreikka tulevat todennäköisesti implementoimaan 8.6 artiklan.

KKV:n ja Kuluttajaliiton kanta

KKV ja Kuluttajaliitto katsovat, että direktiivin 8 artiklan 6 kohta tulisi täytäntöön panna niin, että *puhelimitse tehtävien etäsopimusten osalta elinkeinoharjoittajan on vahvistettava tarjous kuluttajalle, joka tulee sidotuksi lähetettyään kirjallisen hyväksyntänsä.*

KKV ja Kuluttajaliitto katsovat, että riittävää on, että säännöstä sovellettaisiin vain elinkeinoharjoittajan aloitteesta tehtäviin sopimuksiin. Jos kuluttaja ottaa itse elinkeinoharjoittajaan yhteyttä puhelimitse tilauksen tehdäkseen, ei samanlaista oikeussuojan tarvetta yleensä synny.

22.5.2013

Käytännössä uusi säännös tarkoittaisi sitä, että elinkeinoharjoittajan olisi lähetettävä kuluttajalle tarjous, jossa kerrotaan (ennakkotietojen yhteydessä), että sopimus sitoo kuluttajaa vasta, kun hän on hyväksynyt sen kirjallisesti sekä kerrottava hyödykkeen pääominaisuudet, kokonaishinta ja sopimuksen kesto. Kuluttajan hyväksyntä voisi tapahtua tekstiviestillä, sähköpostilla tai kirjeellä. Tämän jälkeen kuluttajalle olisi lähetettävä lain edellyttämä vahvistus, jossa kerrotaan mm. peruuttamisoikeudesta.

Katri Väänänen
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Tuula Sario
Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry