

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liitty- viksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettänyt 8 päivänä huhtikuuta 2008 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 32/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula
- miesjaoston sihteeri Jussi Aaltonen, tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- lakimies Paula Paloranta, Keskuskauppa-mari

- johtaja Anja Peltonen, Kuluttajavirasto
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät
- YTT, dosentti Erkki Karvonen, Tampereen yliopiston tiedostusopin laitos
- toimitusjohtaja Ritva Hanski-Pitkäkoski, Mainostajien Liitto
- johtava lakimies Tuula Sario, Suomen Kuluttajaliitto ry
- puheenjohtaja Timo Mäki, Suomen Perimistöimistojen Liitto ry
- lakiasiainjohtaja Satu Kangas, Viestinnän Keskusliitto.

Merkitään saapuneeksi kirjalliset lausunnot:
— Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
— Kuluttajat-Konsumenterna ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi markkinointia koskeva kuluttajansuojalain luku. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin, luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, arvopaperimarkkinalakiin, vakuutusyhtiölakiin, vakuutusedustuksesta annettuun lakiin, kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annettuun lakiin, saatavien perinnästä annettuun lakiin sekä asianajajista annettuun lakiin. Muutoksilla pantaisiin täytäntöön sopimat-

tomia kaupallisia menettelyjä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Markkinointia koskevan kuluttajansuojalain luvun soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että se koskisi lisäksi menettelyjä asiakassuhteessa. Luvun säännökset koskisivat siten elinkeinonharjoittajan toimintaa myös sopimuksen tekemisen jälkeen, esimerkiksi asiakasvalitusten käsittelyä.

Ehdotetut säännökset vastaavat periaatteiltaan voimassa olevia säännöksiä, mutta ovat

huomattavasti yksityiskohtaisemmat. Luvussa olisi yksityiskohtaiset säännökset yhtäältä siitä, milloin markkinointia tai muuta menettelyä pidetään kuluttajien kannalta sopimattomana, ja toisaalta siitä, milloin markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena.

Hyvää tapaa koskeva sääntely on puhtaasti kansallista, sillä direktiivi ei koske markkinoinnin arviointia eettisin perustein. Hyvän tavan vastainen markkinointi on kielletty myös voimassa olevan yleislausekkeen nojalla. Hyvää tapaa koskevan sääntelyn täsmentäminen on kuitenkin tarpeen niiden perustuslaissa asetettujen vaatimusten vuoksi, joiden mukaan perusoikeut-

ta — tässä tapauksessa sananvapautta ja elinkeinon harjoittamisen vapautta — rajoittavien säännösten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisiä.

Myös markkinoinnissa annettavia tietoja koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Luvussa olisi muun muassa uudet säännökset tiedoista, jotka on annettava tarjottaessa yksilöityä kulutushyödykettä tiettyyn hintaan. Lisäksi luvussa olisi nimenomainen kieltä käyttäen aggressiivisia menettelyjä markkinoinnissa tai asiakassuhteissa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotukset hyväksytään vakuutusyhtiölakiin tehdyin muutoksina (5. lakiehdotus).

Kuluttajansuojalain 2 lukuun ehdotetut säännökset markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteissa vastaavat periaatteiltaan voimassa olevaa lakia mutta ovat huomattavasti yksityiskohtaisemmat. Ne selkeyttävät kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeuksia ja velvollisuuksia. Talousvaliokunta pitää oikeana, että itsesääntelyn sijasta laissa on yksityiskohtainen sääntely, joka ohjaa elinkeinonharjoittajien kuluttajille kohdistaman markkinoinnin suunnittelua ja toteutusta. Se lisää ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Kuluttaja-asiamiehellä valvovana viranomaisena on laissa säädetty keinot ja toimivaltuudet hyvän tavan vastaisen markkinoinnin ja sopimattoman menettelyn lopettamiseksi. Kuluttaja-asiamiehen toiminta on omiaan estämään sopimattomia menettelyjä myös tulevaisuudessa.

Markkinoinnin hyvän tavan vastaisuus

Talousvaliokunnan kuulemisissa on suhtauduttu kaksijakoisesti kuluttajansuojalain 2 luvun 2 §:ssä ehdotettuun markkinoinnin hyvän tavan vastaisuutta koskevaan sääntelyyn. Pykälän mu-

kaan markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksyttyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa. Laissa luetellaan perusteita, jolloin markkinointi on erityisesti hyvän tavan vastaista. Pykälässä säädetään myös siitä, milloin alaikäisille suunnattua tai alaikäiset yleisesti tavoittavaa markkinointia on pidettävä hyvän tavan vastaisena.

Lähinnä viranomaiset ja kuluttajajärjestöt ovat kannattaneet ehdotettua sääntelyä. Sen sijaan elinkeinoelämä on esittänyt, että säännöksiä ei tarkennettaisi, vaan laissa tulisi olla vastaisuudessakin vain hyvän tavan vastaisen markkinoinnin kieltävä yleislauseke.

Eettisin perustein tapahtuvan markkinoinnin arviointi ei kuulu direktiivin soveltamisalaan ja siten täysharmonisoinnin piiriin, joten ehdotettu sääntely on puhtaasti kansallista. Talousvaliokunta kannattaa ehdotettua lakiin perustuvaa yksityiskohtaista sääntelyä. Erityisen tärkeänä valiokunta pitää kuluttajansuojalain 2 luvun 2 §:n 2 momentissa säänneltävää alaikäisille suunnattua ja alaikäiset yleisesti tavoittavan hyvän tavan vastaisen markkinoinnin kieltämistä.

Lapsille ja nuorille voidaan antaa mediakasvatusta suhtautumisessa mainontaan ja markkinointiin, mutta siitä huolimatta he saattavat olla alttiita mainonnan haitallisille vaikutuksille.

Tutkimusten mukaan etenkin pienten lasten on vaikea erottaa muusta asiasisällöstä, mikä on mainontaa, ja tunnistaa mainonnan tarkoitus. Mediakasvatus ei voi korvata yritysten vastuuta suojata lapsia ja alaikäisiä mainonnan haitallisilta vaikutuksilta. Laissa annetaan kuluttajaviranomaiselle toimivaltuudet puuttua hyvän tavan vastaiseen mainontaan ja markkinointiin.

Hyvän tavan vastainen markkinointi on kielletty jo voimassa olevien säännösten nojalla, mutta tarkempi sääntely on perusteltua ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi. Lisäksi perustuslaki edellyttää, että perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn, joka tässä tapauksessa koskee sananvapautta ja elinkeinovapautta, on oltava tarkkarajaista ja täsmällistä. Ehdotetut säännökset muodostavat kokonaisuuden, joka perustuu markkinaoikeuden vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 23 §:n säännöksiin mainonnan ja teleostoslähetysten eettisistä periaatteista. Näin pyritään välttämään tulkintaepäselvyyksiä.

Lain mukaan markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa. Vaikka nyt tehtävillä muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevaa käytäntöä siitä, miten hyvän tavan vastaisuuden ja sopimattomuuden sisältö on täsmentynyt markkinaoikeuden ratkaisuisissa, normi on kuitenkin joustava ja sen tulkinta muuttuu yhteiskunnallisissa arvoissa tapahtuvan kehityksen mukaan. Yksityiskohtaisesta sääntelystä huolimatta ja yhteiskunnallisen kehityksen myötä hyvän tavan vastaisuuden ja markkinointimenettelyn arviointiin jää vastaisuudessakin yksittäistapauksissa tulkintamahdollisuuksia. Viime kädessä oikeuskäytäntö linjaa sen, mitä pidetään hyvän tavan vastaisena ja sopimattomana. Kun markkinointi on usein kansainvälistä, talousvaliokunnan mielestä tulkinnassa tulee seurata kansainvälistä kehitystä niin, ettei Suomessa kohtuuttomasti poiketa etenkin EU:n alueella noudatettavasta kansainvälisestä linjasta.

Myyntijulisteet eli lööpit

Talousvaliokunnan kuulemisissa on tuotu esille kuluttajansuojalain säännösten soveltaminen lehtien myyntijulisteisiin eli lööppeihin. Lööppien näkemistä on kenenkään vaikea välttää. Erityisesti on kiinnitetty huomiota lehtien lööppimarkkinointiin, joka on alaikäisten tavoitettavissa.

Erilaisia käsityksiä on esitetty siitä, ovatko lööpit pelkästään sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikakautisen julkaisun osina pidettäviä otsikkojulisteita, jolloin niihin sovelletaan ainoastaan sananvapauslakia, vai ovatko ne myös mainoksia, jolloin niihin ei ole estettä soveltaa sananvapauslain rinnalla kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä hyvän tavan vastaisuudesta ja sopimattomuudesta.

Talousvaliokunta yhtyy kantaan, jonka mukaan lööpit ovat sananvapauslaissa tarkoitettujen otsikkojulistekominaisuuksien lisäksi mainontaa, jonka tarkoituksena on edistää lehden myyntiä. Näin ollen lööppimarkkinointiin ei ole estettä soveltaa kuluttajansuojalakia. Lööppi ei ole itsenäinen tuote vaan myyntijuliste, jota ei voi ostaa. Myös mainonnan eettinen neuvosto on ratkaisuissaan pitänyt myyntijulisteita mainontana.

Talousvaliokunnan mielestä lööppimainontaa on valvottava tehokkaasti muun muassa alaikäisten kehityksen suojelemiseksi mainonnan kielteisiltä vaikutuksilta.

Yleislausekkeista

Seitsemään lakiin, muun muassa saatavien perinnästä annetun lain hyvää perintätapaa koskevaan 4 §:ään, lisätään viittaus, jonka mukaan kuluttajan kannalta sopimattomasta tai hyvän tavan vastaisesta menettelystä säädetään lisäksi kuluttajansuojalain 2 luvussa.

Talousvaliokunta toteaa, että perintälakiin tehtävällä viittauksella kuluttajansuojalakiin ei asiallisesti muuteta hyvää perintätapaa koskevaa sääntelyä. Viittauksella informaatioluonteisesti selvennetään, että kuluttajansuojalain 2 luvun ja perintälain 4 §:n säännöksiä sovelletaan rinnakkain silloin, kun kysymys on kuluttajiin kohdistuvasta menettelystä. Viittaussäännöksel-

lä ei muuteta perintälain soveltamisalaa eikä kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksia. Kuluttaja-asiamies valvoo perintälain säännösten noudattamista siltä osin kuin perintä koskee kuluttaja-saatavaa.

Kielto ja uhkasakko

Kuluttajansuojalain 2 lukuun ehdotetut säännökset vastaavat perusperiaatteiltaan voimassa olevan lain säännöksiä, vaikkakin ne ovat huomattavasti yksityiskohtaisempia. Tämän johdosta tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittajaa on kielletty uhkasakon nojalla jatkamasta voimassa olevan kuluttajansuojalain 2 luvun säännösten vastaista markkinointia taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa markkinointia ja uhkasakon tuomitseminen tulee käsiteltäväksi markkinaoikeudessa uusien säännösten voimaantulon jälkeen, voidaan uhkasakko tuomita maksettavaksi siitä huolimatta, että kiellon tuomitsemishetkellä voimassa olleet säännökset ovat kumoutuneet ja korvautuneet nyt hyväksyttävillä kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksillä.

Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinot ja resurssit

Kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että käytettävissä on riittävät ja tehokkaat oikeudelliset keinot sopimattomien menettelyjen torjumiseksi.

Talousvaliokunnan saaman lausunnon mukaan kuluttaja-asiamiehen valvontakeinot lainvastaisen markkinoinnin lopettamiseksi eivät käytännössä ole riittäviä ja tehokkaita silloin, kun elinkeinonharjoittaja rikkoo toistuvasti vaikiintuneita pelisääntöjä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston tarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston kannanottoihin, joiden mukaan uusien keinojen käyttöönottoa tulee selvit-

tää. Lisäksi on huolehdittava siitä, että Kuluttajavirastolla on riittävästi pätevää henkilöstöä käsittelemään valvonta-asioita niin, että asiat eivät ruuhkaudu ja että kuluttajien oikeudet toteutuvat entistä paremmin.

Yksityiskohtaiset perustelut

5. Laki vakuutusyhtiölain 14 a luvun 7 §:n muuttamisesta

Eduskunta on hyväksynyt 3.6.2008 uuden vakuutusyhtiölain (HE 13/2008 vp — TaVM 7/2008 vp). Uusi laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian, kun se on vahvistettu. Samalla kumotaan vanha vakuutusyhtiölaki (1062/1979) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vanhan vakuutusyhtiölain 14 a luvun 7 §:n 2 momenttiin viittaus kuluttajansuojalain 2 lukuun. Talousvaliokunta on muuttanut lakiehdotusta niin, että samanlainen viittaus on lisätty uuden vakuutusyhtiölain 31 luvun 1 §:n 2 momenttiin. Mainitut vanhan ja uuden vakuutusyhtiölain pykälät ovat samansisältöiset.

Vakuutusyhtiölain muutoksen voimaantulo on tarkoitus sovittaa yhteen uuden vakuutusyhtiölain voimaantulon kanssa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 1.—4. ja 6.—9. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 5. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

*Valiokunnan muutosehdotukset***5.****Laki****vakuutusyhtiölain 31 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan (poist.) päivänä (poist.) kuuta 20 annetun vakuutusyhtiölain (/) 31 luvun 1 § seuraavasti:

31 luku

**Vakuutusyhtiön toimintaa koskevat muut
säännökset**

Vakuutusyhtiön markkinointi, edustajana toimiminen ja asiamies

1 §

Vakuutusyhtiön markkinointi

Vakuutusyhtiön on markkinoinnissaan annettava asiakkaalle markkinoitavasta hyödykkeestä kaikki *ne* tiedot, joilla saattaa olla merkitystä asiakkaan tehdessä hyödykettä koskevia ratkaisuja.

Vakuutusyhtiö ei saa markkinoinnissaan antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja eikä käyttää muutoinkaan asiakkaan kannalta sopimatonta tai hyvän tavan vastaista menettelyä. *Kuluttajan kannalta sopimattomasta tai hyvän tavan vastaisesta menettelystä säädetään lisäksi kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa.*

Markkinointia, joka ei sisällä asiakkaan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisia tietoja, on aina pidettävä sopimattomana.

Tiedoista, jotka vakuutusyhtiön on annettava vakuutuksen hakijalle ennen vakuutussopimuksen päättämistä, säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

TaVM 11/2008 vp — HE 32/2008 vp

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Jouko Laxell /kok
jäs.	Janina Andersson /vihr	Päivi Lipponen /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Harri Jaskari /kok	Petteri Orpo /kok
	Anne Kalmari /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Matti Kangas /vas	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.