

# Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Kilpailukyky  
64/2009



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

JYRKI TALA – AURI PAKARINEN

# Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi

Tämä julkaisu on myös

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja nro 101

ISBN 978-951-704-382-3

ISSN 1235-9254

**Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja**

Kilpailukyky

64/2009



<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Jyrki Tala Auri Pakarinen	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> Marraskuu 2009 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b> 1.4.2009
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Julkaisussa arvioidaan Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön onnistumista sen perustehtävissä kuluttajansuojan edistämässä ja valvonnassa. Arviointi on toteutettu Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta (ajanjaksoilla 1.4.2009–31.10.2009). Arvioinnin ulkopuolelle on rajattu tuoteturvallisuus, valmismatkat, talous- ja velkaneuvonta sekä yleinen kuluttajavalistus. Kuluttajaneuvontaa kosketellaan vain osittain.</p> <p>Tutkimushanke tulostetaan kaksiosaisesti. Arvioinnin tietopohjan vahvistamiseksi on laadittu erillinen tutkimus, jolla pyritään antamaan ajanmukainen ja puolueeton läpileikkauskuva Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan pääpiirteistä. Tutkimus pohjautuu tilastotietoihin, asiakirja-aineistoon, aiempiin selvityksiin sekä eri viranomaisille ja toimialajärjestöille tehtyihin haastatteluihin ja kyselyihin. Tähän julkaisuun sisältyvän tutkimuksen (Kuluttajaviraston valvontatyö ja suhteet sidosryhmiin) on laatinut FM, KTM Auri Pakarinen professori, tutkimusjohtaja Jyrki Talan ohjauksessa.</p> <p>Varsinaisen arviointiraportin, joka on julkaisun alkuosassa, on laatinut Jyrki Tala. Arvioinnissa on tähdätty kokonais kuvan luomiseen ja keskitytty kuuteen teema-alueeseen. Ne koskevat Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan painopisteitä, ennalta vaikuttavan (proaktiivisen) ja jälkikäteisen (reaktiivisen) toiminnan osuutta, nykyisten toimintavälineiden riittävyttä ja toimivuutta, Kuluttajaviraston suhdetta osin samoja tehtäviä hoitaviin muihin viranomaisiin sekä viraston suhdetta keskeisimpiin sidosryhmiinsä; elinkeinoelämään ja kuluttajiin.</p> <p>Nykyinen lainsäädäntö ja Kuluttajaviraston voimavarojen tilanne ovat muodostaneet taustakehikon arvioinnille, eikä niitä periaatteessa ole kyseenalaistettu. Yleiskuva Kuluttajaviraston oikeudellisesta toiminnasta on monin kohdin myönteinen, vaikka myös kritiikkiin on aihetta. Arvioinnin tuloksena on esitetty useita kehittämissuhteita. Keskeisiä ovat Kuluttajaviraston tieto- ja seurantajärjestelmän kehittäminen sekä toimintavälineiden valikoiman monipuolistaminen ja nykyai-kaistaminen. Vahvana suosituksena arvioinnissa esitetään, että ministeriöiden ja Kuluttajaviraston tulisi strategioissaan ja lainsäädäntöä kehitettäessä hyödyntää nykyistä olennaisesti aktiivisemmin niin sanottuja uusia sääntelymuotoja (itse- ja yhteissääntely, eri alojen hyvät käytännöt) yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, puh. 010 606 3518</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> kuluttajapolitiikka, kuluttajansuoja, Kuluttajavirasto, viranomaisarviointi	
<b>ISSN</b> 1797-3562	<b>ISBN</b> 978-952-227-313-0
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 111	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, finska, finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> vain sähköinen julkaisu endast som elektronisk publikation published in electronic format only



# Esipuhe

Käsillä olevassa julkaisussa arvioidaan Kuluttajavirastoa, sen kuluttajaoikeudellisen toiminnan sisältöä ja tuloksia. Arviointi pohjautuu tutkimushankkeeseen, josta on sovittu kevättalvella 2009 työ- ja elinkeinoministeriön sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kesken. Hanke toteutettiin 1.4.–31.10.2009. Arvioinnin ydinalueena on ollut viraston toiminta, joka liittyy kuluttajansuojalain toteuttamiseen sekä yleisesti oikeudellisen kuluttajansuojan edistämiseen. Ulkopuolelle rajattiin tuoteturvallisuustyö ja valmismatkaliikkeiden vakuuksien valvonta, talous- ja velkaneuvontaan liittyvät tehtävät sekä yleinen kuluttajavalistus ja -kasvatus. Kuluttajaneuvontaan liittyviä kysymyksiä raportissa on kosketeltu vain osittain.

Tutkimushanke on tulostettu kaksiosaisesti. Arvioinnin tietopohjan vahvistamiseksi on laadittu erillinen tutkimus, jolla pyritään antamaan ajanmukainen, neutraali läpileikkauskuva Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan pääpiirteistä. Tutkimus pohjautuu viraston toimintaa koskeviin tilastotietoihin, asiakirja-aineistoon, aiempiin selvityksiin sekä viranomaisiin ja toimialajärjestöihin kohdistettuihin haastatteluihin ja kyselyihin. Tutkimuksen on laatinut FM, KTM Auri Pakarinen professori, tutkimusjohtaja Jyrki Talan ohjauksessa.

Varsinaisen arviointiraportin on laatinut Jyrki Tala. Arvioinnissa on tähdätty kokonaiskuvan luomiseen ja keskitytty kuuteen teema-alueeseen. Nämä ovat koskeneet Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan painopisteitä ja niiden muotoutumista, ennalta vaikuttavan eli proaktiivisen ja jälkikäteisen, reaktiivisen toiminnan osuutta viraston työssä, nykyisten toimintavälineiden riittävyttä ja toimivuutta, Kuluttajaviraston suhdetta muihin osin samoja tehtäviä hoitaviin viranomaisiin sekä viraston suhdetta kahteen keskeisimpään sidosryhmään; elinkeinoelämään ja kuluttajiin.

Nykyinen lainsäädäntö ja voimavaratilanne ovat muodostaneet arvioinnille tavaltaan ennalta asetetun kehikon, jota vasten viraston toimia on tarkasteltu ja jota ei ole asetettu perustavalla tavalla kyseenalaisiksi. Arvioinnin pohjalta syntyvä yleiskuva Kuluttajaviraston oikeudellisesta toiminnasta on monin kohdin myönteinen, vaikka myös kritiikkiin on aihetta. Kritiikin myötä arvioinnissa on esitetty useita kehittämisajatuksia ja -ehdotuksia, joilla voitaisiin parantaa Kuluttajaviraston toiminnan tuloksellisuutta. Keskeisimmät ehdotukset liittyvät viraston tieto- ja seuranta järjestelmän kehittämiseen ja toimintavälineiden eli instrumenttivalikoiman monipuolistamiseen. Vahvana suosituksena alan keskeisille toimijoille, ministeriöille ja Kuluttajavirastolle esitetään, että kuluttajapolitiikan ja kuluttajansuojalainsäädännön strategioissa tulisi hyödyntää nykyistä olennaisesti aktiivisemmin ja laajemmin niin sanottuja uusia sääntelymuotoja (kuten itse- ja yhteissäätely, hyvien käytäntöjen kehittäely eri aloilla) sekä tiivistää niiden myötä yhteistoimintaa elinkeinoelämän kanssa.

Arviointihankkeen tueksi työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut ylijohtaja Raimo Luoman johdolla toimineen työryhmän, jonka keskustelut ovat auttaneet hankkeen suuntaamisessa ja kehittämisessä. Kuluttajavirasto on antanut tutkijoiden käyttöön kaiken aineiston, jota virastolta on pyydetty; tästä esitetään parhaat kiitokset.

Helsingissä 31. päivänä lokakuuta 2009

Jyrki Tala

Auri Pakarinen

# Sisältö

Esipuhe.....	5
Arvio kuluttajaviraston nykyisestä kuluttajaoikeudellisesta toiminnasta (Jyrki Tala).....	9
1 Aluksi.....	11
2 Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan painopisteet ja niiden muotoutuminen.....	13
3 Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan painottaminen ennalta vaikuttavaan, proaktiiviseen ja jälkikäteiseen, reaktiiviseen puoleen.....	17
4 Kuluttajaviraston käytössä olevien toimintavälineiden toimivuus ja riittävyys.....	22
5 Kuluttajaviraston yhteistoiminta muiden markkinointi- ja sopimusehtoasioita käsittelevien viranomaisten kanssa.....	28
6 Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistoiminta.....	30
7 Kuluttajavirasto, yksittäiset kuluttajat ja kuluttajajärjestöt.....	34
8 Tiivistelmä.....	36
<b>Kuluttajaviraston valvontatyö ja suhteet sidosryhmiin</b> (Auri Pakarinen).....	41
1 <b>Johdanto</b> .....	43
1.1 Tutkimuskysymys ja -aineisto.....	43
1.2 Kuluttajaviraston oikeudellinen yksikkö osana kuluttajahallintoa.....	45
2 <b>Yhteistyö kuluttajapolitiikan johtamisessa</b> .....	48
2.1 Työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuluttajaviraston yhteistyö.....	48
2.2 Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin kuluttajapolitiikkaan.....	52
2.3 Kuluttajaviraston vaikutusvalta kansallisessa lainvalmistelussa.....	57
3 <b>Informaatio-ohjaus ja seuraamukset</b> .....	63
3.1 Ilmoitusten käsittely ja informaatio-ohjaus.....	63
3.2 Seuraamukset.....	68
3.2.1 Kiellon määrääminen.....	68
3.2.2 Kuluttajan avustaminen oikeudessa, ryhmäkänne ja ryhmävalitus.....	70
3.2.3 Nykyisen seuraamusvalikoiman kehittämismahdollisuuksia.....	71



<b>4</b>	<b>Sidosryhmäyhteistyö</b> .....	76
4.1	Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa .....	76
4.2	Yhteistyö viranomaisten kanssa .....	82
4.3	Yhteistyö kuluttajajärjestöjen kanssa.....	91
<b>5</b>	<b>Yhteenveto</b> .....	93
	<b>Lähteet</b> .....	96
	<b>Lyhenteet</b> .....	103
	<b>Liite 1</b> Näyte kuluttajapoliittisesta ohjelmasta vuosille 2008–2011 .....	104
	<b>Liite 2</b> Kuluttajapoliittisen ohjelman 2004–2007 seuranta.....	106
	<b>Liite 3</b> Otteita Kuluttajaviraston tulossopimuksesta vuodelle 2009.....	107
	<b>Liite 4</b> Esimerkki kuluttajaoikeuden linjauksesta .....	108

Jyrki Tala

# Arvio kuluttajaviraston nykyisestä kuluttajaoikeudellisesta toiminnasta



# 1 Aluksi

Tässä raportissa arvioidaan työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta Kuluttajaviraston nykyistä kuluttajaoikeudellista toimintaa. Arvioinnin kohdeala ja rajaukset käyvät lähemmin ilmi julkaisun esipuheesta. Arviointi keskittyy pääasiassa markkinointia, vakiosopimusehtoja ja kuluttajan oikeusasemaa koskeviin asiakokonaisuuksiin. Kuluttajaviraston toimintaa tarkastellaan etupäässä nykytilanteen ja muuttaman edeltävän vuoden kokemusten valossa.

Tämän arvioinnin tueksi on laadittu samaan aikaan erikseen julkaistava tutkimusraportti Auri Pakarinen: Kuluttajaviraston valvontatoiminta ja suhteet sidosryhmiin. Pakarisen tutkimus, jonka tekemistä on ohjannut käsillä olevan raportin kirjoittaja, pyrkii antamaan ajankohtaisen läpileikkauskuvan Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan pääpiirteistä. Tutkimuksessa on pyritty neutraaliin kuvaukseen, joka on pohjautunut viraston toimintaa koskeviin tilasto- ja vastaaviin tietoihin, asiakirjaaineistoon, aiempiin selvityksiin sekä haastatteluilla ja kyselyillä hankittuun tietoon. Käsillä olevassa arviointiraportissa on tukeuduttu monin paikoin mainittuun tutkimukseen.

Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellisen toiminnan perusta eli viraston tehtävät, toimivaltuudet, keskeiset toimintavälineet eli instrumentit sekä käytettävissä olevat sanktiot on määritetty lainsäädännössä. Tämä oikeudellinen perusta on ollut itsestään selvä lähtökohta arvioinnille. Toiseksi Kuluttajaviraston käyttöön on sen kuluttajaoikeudellisia tehtäviä varten osoitettu valtion talousarviossa tietynsuuriset taloudelliset ja henkilöresurssit. Tässä arvioinnissa nämä on otettu huomioon ikään kuin valmiiksi annettuina taustatekijöinä. Näistä lähtökohdista seuraa, että jäljempänä olevassa tarkastelussa ei ole ensi sijassa tähdätty analyysiin, jonka päätavoitteena olisi nykyisten lainsäädännön tai resurssitilanteen perinpohjainen uudelleen arviointi. Tästä huolimatta nostetaan jatkoharkintaa ja tulevaa valmistelutyötä varten esille joitakin muutosehdotuksia nykytilanteeseen.

Kuluttajaviraston toimintaa tarkastellaan seuraavassa kuuden teeman kautta. Arviointitoiminnalle ominaiseen tapaan esitetään viraston toiminnan nykytilaa kuvaavia luonnehdintoja, etsitään siitä kriittisiä kohtia sekä tuodaan esiin kehittämistarpeita ja kehittämisajatuksia. Valmiita toimenpide-ehdotuksia tähän arviointiin ei sisälly.

Keskeisinä arviointikysymyksinä tässä raportissa on pidetty erityisesti seuraavia:

- Suuntautuuko Kuluttajaviraston oikeudellinen toiminta kohdealan tärkeimpiin kysymyksiin ja millaisten mekanismien välityksellä muotoutuvat toiminnan kohdentamista ja painotuksia koskevat valinnat;
- Onko Kuluttajaviraston toiminnassa painotettu järkevästi ja oikeassa suhteessa ennalta vaikuttavia (proaktiivisia) ja jälkikäteistä reagointia sisältäviä (reaktiivisia) toimenpiteitä;

- Miten toimivia ja riittäviä ovat viraston käytettävissä nykyisin olevat toimintavälineet eli instrumentit;
- Millainen on Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan rooli siinä kokonaisuudessa, jossa usealla muullakin julkisella viranomaisella on eri säädösten nojalla tehtäviä ja toimintavaltuuksia etenkin markkinointia ja sopimusehtoja koskevissa asioissa;
- Millainen on Kuluttajaviraston rooli ja vuorovaikutus suhteessa kahteen keskeisimpään sidosryhmäänsä eli elinkeinonharjoittajiin ja kuluttajiin.

## 2 Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan painopisteet ja niiden muotoutuminen

Kuluttajaviraston hoidettavana on nykyisin moniaineksinen tehtäväkokonaisuus, jota kuluttajansuojalain ohella määrittävät yli 10 muuta lakitasoista sääntelyä. Tästä huolimatta toiminnan ytimenä ja viraston keskeisenä kuluttajaoikeudellisen osaamisenalueena voidaan pitää markkinointi- ja sopimusehtokysymyksiä. Oikeudelliselta luonteeltaan ja toiminnallisesti osittain erityyppisiä ovat esimerkiksi perintätoiminnan ja takauslain valvonta; jälkimmäisessä suojan kohdetahoon kuuluu muitakin kuin kuluttajan asemassa olevia henkilöitä.

Säännösten mukaan Kuluttajaviraston tulee oikeudellisessa toiminnassaan keskittyä *merkittäviin* tai *yleisesti esiintyviin* kuluttajansuojan ongelmiin. Tämä toiminnan suuntaamista koskeva sääntely, joka on sisältynyt kuluttajansuojajärjestelmään alusta pitäen, ei kuitenkaan sulje viranomaisen tehtäväpiirin ulkopuolelle muunlaisiakaan yksittäisiä ongelmatilanteita.

Nykytilanteessa Kuluttajaviraston oikeudellista toimintaa suuntaavat lainsäädännön rinnalla monet oikeudellis-hallinnolliset ohjausmekanismit. Selvyyden vuoksi on ennen niiden esittelyä tarpeen todeta, että kuluttaja-asiamies ja kuluttajavirasto arvioivat lainvalvontatehtävää suorittaessaan itsenäisesti kunkin yksittäisen tapauksen oikeudellisia piirteitä. Keskeisiä ohjausmekanismeja ovat:

- Valtioneuvostotasolla laadittava kuluttajapoliittinen ohjelma (nyt vuosille 2008–2011),
- Vuotuinen tulosohtaus työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuluttajaviraston välillä; tulosohtaukseen sisältyy lisäksi viraston määrävälein suorittama raportointi ministeriölle tulosohtaussopimuksen toteutumisesta,
- Kuluttajaviraston ja sen kuluttajaoikeudellisen ryhmän itselleen asettamat painopisteet.

Kaksi ensin mainittua ohjausmekanismia ilmentävät julkisen kuluttajapolitiikan kulloisiakin painotuksia. Useat sidosryhmät ja viranomaiset osallistuvat kuluttajapoliittisen ohjelman valmisteluun ennen valtioneuvoston päätöksentekoa. Tällä perusteella ohjelman voi odottaa vastaavan vallitsevia käsityksiä kuluttajapolitiikan ja kuluttajansuojan painopisteistä sekä ajankohtaisista tarpeista. Ministeriön ja Kuluttajaviraston tulossopimus, joka käytännössä rakentuu valtaosalta viraston luomalle pohjalle, ilmentää puolestaan, ainakin periaatteessa, parlamentaarisen vastuukatteen kautta toteutuvaa ohjausvaikutusta viraston vuotuisiin painoalueisiin. Kuluttajaviraston omaehtoiset toiminnalliset painopisteet puolestaan ovat alan asiantuntijaviranomaisen omaan osaamiseen ja kokemukseen perustuvia valintoja.

Nykyisin se tietopohja ja erilaisten impulssien määrä, joka on perustana harkittaessa kuluttaja-asioissa viranomaistoiminnan ja resurssien suuntaamista, on sinänsä laaja. Markkinointi ja sopimuskäytännöt suhteessa kuluttajiin ovat jo perusluonteeltaan suurelta osin näkyviä ja julkisia. Viranomaisille tulee kuluttaja-asioissa virikkeitä ja impulsseja monesta suunnasta: yleisön eri viranomaisille tekemistä ilmoituksista, kuluttajariitalautakunnasta ja kuluttajaoikeusneuvojen käytännöistä, Euroopan unionin aktiivisesta toiminnasta kuluttaja-asioissa, median yhä kasvavasta kiinnostuksesta kuluttajakysymyksiin, tutkimustoiminnasta, kilpailevilta yrittäjiltä jne. Ainakin tietyllä pintatasolla kuluttajien kokemuksista ja epäkohdista suorastaan tulvii tietoa viranomaisille, yleensä myös aika ripeästi.

Tätä taustaa vasten on tärkeää kysyä, nostavatko kerrotunlaiset mekanismit kuluttajapolitiikan painopisteiksi tärkeimmät asiat. Samoin on tähdellistä pohdita, jääkö konkreettisia kuluttajansuojaongelmia koskevan eräänlaisen pintatiedon alle sellaisia vaikeasti tunnistettavia epäkohtia tai kehityssuuntia, joihin pitäisi reagoida.

Kuluttajapoliittisen ohjelman laadinta vuorovaikutteisessa prosessissa keskeisten kansallisten toimijoiden myötävaikutuksella on todennäköisesti omiaan varmistamaan sen, että ohjelma vastaa kohtalaisen kattavasti vallitsevia käsityksiä tärkeistä painopisteistä kuluttaja-asioissa. Tätä ei muuta se, että yhteisymmärrykseen pyrittäessä ohjelmalla on väistämättä kompromissiluonne, joka usein ilmenee sisällön epäkonkreettisuutena ja epämääräisyytenä. Kuluttajapoliittista ohjelmaa onkin eri yhteyksissä arvosteltu liian abstraktiksi erityisesti käytännön toiminnan suuntaajana. Lisäksi ohjelman vaikuttavuuden arviointia on kritisoitu hankalaksi.

Tulosohjaus ministeriön ja sen hallinnonalan viraston kesken on vakiintunut Suomessa keskeiseksi *hallinnolliseksi ohjausmekanismiksi*. Tätä arviointia tehtäessä on syntynyt se vaikutelma, että Kuluttajaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön vuorovaikutuksessa on tulosohjausprosessissa joitakin ongelmia. Kuluttajavirastossa nähdään ministeriön kiinnostus viraston asioihin ohueksi eikä sieltä koeta saadun riittävästi ideoita, impulsseja tai kannustusta toiminnan suuntaamista tai kehittämistä varten. Ministeriön näkökulmasta ongelmaksi nähdään se, että virasto ei pyri informoimaan ministeriötä riittävän aktiivisesti. Ulkopuolelta arvioiden näyttää myös siltä, että ministeriö ei hyödynnä omassa työssään virastosta saatavissa olevaa kuluttajaoikeudellista osaamista niin laajasti kuin olisi mahdollista. Vuorovaikutuksen mainitunlaiset ongelmat vähentävät myös tulosohjauksen aitoa merkitystä ohjausmekanismina.

Kuluttajaviraston mahdollisuus asettaa myös omatoimisesti toiminnalleen tiettyjä painopisteitä vastaa hyvin nykyaikaisen itsenäisen asiantuntijaviranomaisen roolia julkisessa organisaatiossa; siihenhän myös nykyinen sääntely velvoittaa. Myös kansainvälinen kehitys tukee sitä, että asiantuntijaviranomainen, jolla on erityisosaamista, herkkä tuntuma tehtävä- ja kohdealaansa sekä kokemusta ongelmien tunnistamisesta, voi omilla valinnoillaan vaikuttaa toiminnan painopisteisiin. Kuluttajaviraston viime vuosina oma-aloitteisesti esillä pitämiä aloja ovat olleet erityisesti ns.

välttämättömyyspalvelut, pikalainat jo ennen kuin niihin kiinnitettiin laajasti huomiota sekä tätä nykyä merkitykseltään kasvavat ikääntyneiden kuluttajien erityiskysymykset. Nämä painotukset vaikuttavat sinänsä perustelluilta. Hyödyntämällä järjestelmällisesti erilaisia riskianalyysin menetelmiä ja huolehtimalla prosessin läpinäkyvyydestä voitaisiin painopisteiden valinnan osuvuutta ja hyväksyttävyyttä kuitenkin vastaisuudessa mitä ilmeisimmin kehittää edelleen.

Vaikka kuluttajakysymyksiä koskevaa pintatietoa nykyisin suorastaan tulvii eri lähteistä, kuluttajapolitiikan ja sen myötä kuluttajansuojatoimien tavoitteiden ja painopisteiden asettelua rasittaa yksi perusongelma. Kuluttajan asemaa, oikeuksia ja sen kehityssuuntia sekä eri kuluttajaryhmien erityiskysymyksiä koskevaa *tutkimustietoa* on aivan *riittämättömästi*. Tutkimustietoa puuttuu merkittävästi myös kuluttajapolitiittisten toimenpiteiden ja kuluttajansuojan eri välineiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta, niin kuluttajien kuin yrittäjien näkökulmasta. Tästä aiheutuu erilaisia riskejä. Nykytilannetta sinänsä monipuolisesti kuvaavasta pintatiedosta huolimatta on vaikeaa tai ylivoimaista tunnistaa sellaisia syvällisempiä tai pitkän ajan kehityssuuntia ja ongelma-alueita, joilla voi olla kuluttajien aseman ja kuluttajapolitiikan suuntaamiseen kannalta ehkä jopa kaikkein olennaisin merkitys.

Vaikka nykyisen, kuluttajan asemaa, oloja ja oikeuksia koskevan tutkimustiedon riittämättömyys on yleisestikin huomattava epäkohta, se haittaa erityisesti kuluttajansuoja-asioita viranomaistehtävänä hoitavia eri toimijoita. Vajavainen tieto käytössä olevien kuluttajansuojatoimenpiteiden ja -instrumenttien tuloksista ja vaikuttavuudesta vaikeuttaa olennaisesti toiminnan ja resurssien optimaalista kohdentamista, samoin nykyisen toiminnan luotettavaa arviointia – tehdäänpä sitä viranomaisten tai ulkopuolisten näkökulmasta. Puutteellinen tietämys lainsäädännön vaikutuksista on nykyisin tosin paljon laajempi kuin vain kuluttajansuojaa koskeva ongelma. Sen korjaamiseen esimerkiksi erilaisissa Paremmän sääntelyn ohjelmissa ja nykyisissä lainvalmisteluohjeissa on kiinnitetty paljon huomiota.

Mainitunlaisen tutkimustoiminnan tehostaminen on tätä taustaa vasten selkeästi tarpeellista niin Kuluttajaviraston oikeudellisten tehtävien tuloksellisen hoitamisen kuin yleisemmältäkin kannalta. Samanaikaisesti tämän työn kanssa on vireillä Kuluttajatutkimuskeskuksen toimintaan sektoritutkimuslaitoksena kohdistuva arviointi, jossa kuluttajatutkimuksen tila ja kehittämistarpeet tulevat esiin ainakin yhden tutkimuslaitoksen kannalta.

Toinen nykytilanteen riski, joka vaikeuttaa sekä kuluttajansuojatoimien suuntaamista että niiden toimivuuden arviointia, johtuu Kuluttajaviraston oikeudellista toimintaa koskevien *tieto- ja seurantajärjestelmien vajavaisuuksista*. Tämän arviointityön myötä on käynyt hyvin selville, että on vaikeaa saada luotettavaa ja järjestelmällistä kokonaiskuvaa siitä, millaisiin eri asioihin kuluttajaoikeudellisen ryhmän sinänsä laaja-alainen toiminta on kohdentunut, millaisia instrumentteja tarkkaan ottaen on kulloinkin käytetty ja mitä tuloksia on saatu aikaan.

On sinänsä ymmärrettävää, että viranomaistoiminnassa on priorisoitu asioiden ja tehtävien määrän kasvaessa esille tulleiden asioiden hoitaminen, ei niitä koskevien



tieto- ja seurantajärjestelmien rakentaminen. Tiedossa on myös, että kunnianhimoisten tieto- ja seurantajärjestelmien luominen vaatii ainakin alkuvaiheessa paljon voimavaroja. On kuitenkin selvää, että Kuluttajavirastolle itselleen ja muille kuluttaja-asioiden toimijoille, elinkeinoelämä mukaan lukien, olisi tuntuva hyötyä toimivista tieto- ja seurantajärjestelmistä, joihin myös viranomaiskoneiston ulkopuolisilla olisi tietynlaajuinen pääsy.

# 3 Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan painottaminen ennalta vaikuttavaan, proaktiiviseen ja jälkikäteiseen, reaktiiviseen puoleen

Nykyisten säännösten sanamuotojen valossa Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellinen toiminta näyttäisi olevan ennen muuta reagoimista lainsäädännön antamilla keinoilla jälkikäteisesti yksittäisiin, säännösten vastaisiin menettelytapoihin. Jo alun perin silloisen kuluttaja-asiamiesinstituution odotettiin kuitenkin muun muassa lain esitöiden mukaan painottavan työssään myös ennalta vaikuttavia toimenpiteitä, kuten luomalla yhteistyöllä tai omatoimisesti markkinointisäännöksiä konkretisoivia ohjeita, osallistumalla eri toimialoilla vakiosopimusten korjaamiseen ja tiedottamalla näistä.

Tämä peruslähtökohta on sittemmin toteutunut kuluttaja-asiamiehen ja Kuluttajaviraston oikeudellisessa toiminnassa. Käytännössä nämä eri toimintamuodot kietoutuvat monessa tapauksessa toisiinsa. Yksittäisiä tapauksia koskevat havainnot ja toimet ovat usein olleet luonteva perusta niille viranomaisen proaktiivisille toimille, joiden tarkoitus on ehkäistä etukäteen tietynlaisia, kuluttajansuojan kannalta kielteisiä menettelytapoja.

Vaikuttaminen etukäteen parhaillaan muotoutumassa olevan *lainsäädännön sisältöön* on yleensä kaikkein laaja-alaisinta ja voimaperäisintä vaikuttamista siihen oikeudelliseen toimintaympäristöön, jossa kuluttajat, elinkeinonharjoittajat ja viranomaiset toimivat. Nykytyyppinen lainsäädäntö laaditaan kehittyneissä oikeusjärjestelmissä olennaiselta osin erilaisen *asiantuntijatiedon* varassa. Kyseistä säännöstä toteuttava viranomaisen kykenee tuomaan lainlaadintaprosessiin sellaista soveltamiskokemuksia ja käytännön tapauksia koskevaa erityistietoa, jota muilla ei yleensä ole vastaavassa laajuudessa. Asiantuntijaviranomaisten aktiivinen rooli lainvalmisteluun vastaa näin myös Paremmän sääntelyn ohjelmien pyrkimyksiä varmistaa säädösvalmistelulle hyvä tietopohja.

Asiantuntijaviranomaisen roolina lainvalmistelussa on tuoda esiin tehtäväpiiriinsä, toimintapolitiikkaansa (*policy*) ja kokemukseensa perustuvia näkökohtia ja argumentteja osana julkisen organisaation eriytynyttä työnjakoa. Asiantuntijaviranomainen on kuitenkin sidoksissa julkisen toiminnan oikeudelliseen kehukseen sekä sen yleisiin periaatteisiin (esimerkiksi yleinen etu, virkavastuu, kuluttajapolitiikan tavoitteenasettelu). Asiantuntijaviranomaisen rooli lainlaadinnassa poikkeaa näin esimerkiksi etujärjestöjen tai puolueiden asemasta. Asiantuntijaviranomaisen vaikuttaminen lainvalmisteluun on avointa ja läpinäkyvää. Se pohjautuu

selvityksiin, dokumentoituun tietoon sekä viranomaisen toimintapolitiikasta nousviin argumentteihin. Esimerkiksi kuluttajatahojen ja elinkeinoelämän rooli lainvalmistelussa on toisenlainen, koska näiden toimijoiden on hyväksyttävää pyrkiä edistämään omien prioriteettiansa pohjalta intressinäkökohtiaan ja toiveitaan periaatteessa ilman mitään sisällöllisiä rajoituksia ja vapaasti valitsemissa vaikutuskeinojen avulla.

Kuluttajaviraston oikeudellinen ryhmä on panostanut viime vuosina verraten paljon vaikuttamiseen valmisteilla olevaan lainsäädäntöön; osallistumalla valmistelutyöryhmiin kansallisesti ja EU-säädösten yhteydessä, lausunnoilla, eduskuntakuumelysten myötä ja aloitteilla (tästä tarkemmin Pakarisen tutkimus). Tätä voi pitää, kuten edellä todettiin, perusteltuna voimavarojen käyttönä, olkoonkin että tähän vaikuttamiseen käytetyt resurssit ovat poissa muusta toiminnasta. Kuluttajaviraston lainvalmistelussa esiin tuomien näkökohtien vaikutuksesta on myös jossain määrin näyttöä.

Varsinaisen kuluttajansuojalainsäädännön ohella on tärkeää korostaa Kuluttajaviraston asiantuntemuksen hyödyntämistä sellaisessa säädösvalmistelussa, jonka pääasiallinen sisältö ei koske kuluttajan asemaa mutta jossa tästä huolimatta olisi tärkeää tunnistaa kuluttajansuojan kannalta keskeisiä kriittisiä kysymyksiä. Tähän Kuluttajaviraston oikeudellisella ryhmällä on osaamisensa myötä lähtökohtaisesti paremmat edellytykset kuin muiden alojen viranomaisilla. Tältä osin lainvalmistelussa voidaan toteuttaa sitä eräänlaista läpäisyperiaatetta, jota myös Euroopan unionissa on tähdennetty ja joka tarkoittaa kuluttajanäkökohtien ottamista huomioon riittävän kattavasti kaikkien eri sektorien toimintapolitiikassa (EU:n perustamissopimus art.153).

Kuluttajaviraston *elinkeinoelämään* kohdistamat toimet pyrkivät melkoiselta osalta vaikuttamaan *ennakollisesti*, yrittäjien toimintatapoja *ohjaavasti*. Tähän ryhmään lukeutuvat informaatiotoiminta eri muodoissaan ja eri välineillä: tietoisuus, julkaisut ja kampanjat, linjaukset, yhteiset projektit etupäässä eri toimialajärjestöjen kanssa, vakiosopimusten ehtojen saneeraaminen (tätä nykyä käytössä on kolmisenkymmentä viraston myötävaikutuksella laadittua vakiosopimusta eri aloilla) ja yrityksiä varten laaditut erityiset työkalut (esimerkiksi. tarjouskampanja-apuri ja myyjän takuupuri). Viraston tällainen proaktiivinen toiminta muistuttaa pitkälle sääntelytutkimuksessa viime vuosina ns. regulaattori- eli sääntelyviranomaisista esiin nostettuja tunnuspiirteitä, joissa korostuvat samanaikaisesti toiminnan ohjaaminen ja sen valvominen.

Ns. linjaukset ovat näistä ohjausvaikutukseltaan ilmeisesti keskeisimpiä ja kiinnostavimpia (ks. linjauksista hallitusneuvos Kristian Tammivuoren muistio 1.9.2009). Linjauksia on tällä erää kaikkiaan 51. Niitä laaditaan useimmiten kuluttajaoikeudellisen ryhmän käynnistämässä projekteissa, joiden myötä järjestetään sidosryhmäkuulemisia sekä asiasta muuten kiinnostuneille kommentointimahdollisuus internetissä. Linjausten taustana on tavallisesti lainsäädäntö, sen perustelut taikka tuomioistuini- tai muu soveltamiskäytäntö. Linjaukset sisältävät tulkintaohjeita, tietoa

siitä, miten viranomaiset tulevat soveltamaan säännöksiä, muistutuksia vallitsevasta oikeustilasta ja käytännöstä tai esimerkiksi tietoa alan pohjoismaisten valvontaviranomaisten yhteisistä kannanotoista. Linjaukseen liittyneen projektin toimintaan kuuluu lisäksi monesti itsearvio sen onnistuneisuudesta ja jälkiseuranta suunnilleen vuoden kuluttua. Siinä tarkastellaan linjauksen toteutumista.

Proaktiivinen, elinkeinoelämään kohdistuva vaikuttaminen edesauttaa sen vaatimuksen toteutumista, että Kuluttajaviraston tulee keskittyä merkittäviin ja yleisesti esiintyviin ongelmiin sekä pyrkiä siihen, että yrittäjät toimisivat säännösten mukaisesti ilman, että olisi turvaututtava lainsäädännön tarjoamiin voimakeinoihin. Joissakin tilanteissa elinkeinoelämän puolelta on arvosteltu Kuluttajaviraston asettaneen yritystoiminnalle lainsäädäntöä pidemmälle meneviä tai ankarampia vaatimuksia. Tähän virastolla ei luonnollisesti ole oikeudellisia toimivaltuuksia. Eri asia on, jos esimerkiksi asianomainen toimialajärjestö sitoutuu jäsentensä tuella noudattamaan lainsäädäntöä pidemmälle meneviä vaatimuksia tai muita uudennlaisia hyviä käytäntöjä. Kaikkiaan on selvää, että proaktiiviseen, yritystoiminnan ohjaamiseen pyrkivän Kuluttajaviraston toiminnan tuloksellisuus riippuu olennaisesti vuorovaikutuksen toimivuudesta yrityssektorin kanssa, viraston asiantuntemuksensa myötä nauttimasta arvostuksesta eri tahoilla sekä sen argumentaation laadusta ja pitävyydestä, jolla proaktiivisia toimia perustellaan (viraston ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa käsitellään lisää jäljempänä jaksossa 5).

Kuluttajaviraston tärkeä - ja säännösten valossa määräävältä näyttävä - tehtävä markkinointi- ja sopimusehtoasioissa on valvoa jälkikäteen yksittäisiä menettelytapoja ja reagoida niihin säädettyjen instrumenttien avulla. Virastolle on tehty viime vuosina huomattava määrä ilmoituksia yksittäisistä ongelmatilanteista (vuonna 2007 yli 4000, vuonna 2008 yli 8000; vain pieni vähemmistö ilmoituksista ei lukeudu viraston toimialaan. Yli viidennes yhteydenotoista koski neljää teleoperaattoria ja usea sata yhden pankin tietojärjestelmämuutosta). Kun hahmotetaan viraston valvontatoiminnan potentiaalista laajuutta, on tämän lisäksi välttämätöntä ottaa huomioon koko maan tasolla yksittäisten markkinointitoimien ja sopimuksentekotilanteiden valtaisa lukumäärä, josta ei voida esittää karkeatakaan arviota.

Tätä taustaa vasten on täysin selvää, että Helsingissä keskitetysti toimiva suunnilleen 20 hengen kuluttajaoikeudellinen ryhmä ei voi mitenkään kattavasti seurata markkinointitoimien ja vakiosopimusten käyttötilanteiden koko kenttää, eikä voi edes aidosti reagoida kaikkiin saamiinsa useaan tuhanteen ilmoitukseen. Tästä syntyy selvä *jännite*, joka on toki sinänsä ollut tiedossa pitkään mutta joka ei näytä nousseen tähän mennessä missään yhteydessä vakavan tarkastelun kohteeksi. Jännitteen yhtenä ääripäänä voidaan todeta sellaiset oikeudelliset periaatteet kuin yhdenvertaisuus, legaliteettiperiaate, neutraalit ja tasapuoliset kilpailuolosuhteet, joiden vallitessa yksi yrittäjä ei saisi hyötyä lainvastaisesta menettelystä sääntöjä noudattavien kustannuksella. Jännitteen toisena ääripäänä taas on vaatimus Kuluttajaviraston ja yleensäkin julkisen kuluttajapolitiikan (niukkojen) resurssien järkevästä käytöstä. Kuten hyvin tiedetään, melko laaja yhteisymmärrys kuluttajapolitiikan eri

toimijoiden kesken vallitsee siitä, että kuluttajansuojaviranomaisten nykyisiä niukoja resursseja ei kannattaisi suunnata merkitykseltään vähäisten, usein paikallisten ja nopeasti ohimenevien rikkomusten käsittelemiseen.

Harkittaessa lähitulevaisuuden julkista kuluttajapolitiikkaa mainittu jännite tulisi kuitenkin ottaa avoimesti harkinnan ja keskustelun kohteeksi (ks. tämän taustaksi myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu asiaan Dnro 758/1/06). Seuraavassa jaksossa tuodaan esiin joitakin sellaisia kehittämismahdollisuuksia, joiden avulla tiettyjä mainittuun jännitteeseen liittyviä ongelmia voitaisiin ainakin osaksi lieventää.

Kuluttajaviraston suoraan kuluttajiin kohdistuva proaktiivinen toiminta koostuu monenlaisista informaatiotoimista, joita on pyritty kehittämään määrätietoisesti. Kuluttajiin kohdistuvaa informaatiota on muun muassa viraston internet-sivuilla, julkaisuissa sekä kuluttajaoikeudellisen ryhmän vastauksissa kuluttajien yhteydenottoihin. Kuluttajavalistuksen ja -informaation kysymyksiä ei tässä raportissa tarkastella yleisesti.

Sekä yrittäjiin että kuluttajiin kohdistuvan proaktiivisen toiminnan kannalta keskeistä on se, miten kiinnostuneita tiedotusvälineet ovat kuluttajansuojasta ja välittävät eteenpäin Kuluttajaviraston moni-ilmeistä informaatioaineistoa. Yleisvaikutelma tältä osin on, että viraston tuottama aineisto leviää melko tehokkaasti ja että tiedotusvälineet ovat kaikkiaan kiinnostuneita hankkimaan oma-aloitteisestikin tietoa virastolta (tästä lähemmin Pakarisen tutkimus).

Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellisen ryhmän tehtäväalaan kuuluu myös laissa säännelty mahdollisuus avustaa yksittäistä kuluttajaa. Tällä sääntelyllä on ollut alun perin kahtalaisia tavoitteita: 1) kuluttaja-asiamies voi tarjota oikeusapua oikeustilaa selventävän eräänlaisen ennakkoratkaisun saamiseksi tai 2) kuluttaja-asiamiehen mahdollisuus avustaa kuluttajaa edesauttaa kuluttajariitalautakunnan yksittäisen ratkaisun ja yleensäkin sen ratkaisusuositusten toteutumista käytännössä.

Kuluttaja-asiamiehen avustuksella hoidettujen tapausten määrä ei vuositasolla ole ollut korkea (esimerkiksi vuonna 2007 kuluttaja-asiamies on avustanut kaikkiaan 14 kuluttajaa ja vuotta myöhemmin 24 kuluttajaa). Jonkin verran useammin jo kuluttaja-asiamiehen ilmoitus elinkeinonharjoittajalle avun tarjoamisesta kuluttajalle on johtanut kuluttajariitalautakunnan ratkaisun toteutumiseen. Kaikkiaan kuluttaja-asiamiehen mainitun avustustoiminnan suuruusluokka on vuosien mitaan pysynyt melko vakiintuneena.

Kuluttajansuojalain säätämisaikan (1977–78) jälkeen oikeustila ja käytännöt ovat muuttuneet monella tavalla. Elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan suhteita koskeva säännöstö on laajentunut ja tihentynyt tuntuvasti. Oikeustila ja vallitsevat käytännöt eivät ole monellakaan alalla enää yhtä aukollisia tai epäselviä kuin takavuosina. Kuluttajansuojan yksittäisiä kiistatilanteita koskeva käytäntö on kuluttajariitalautakunnan (ja sen edeltäjän kuluttajavalituslautakunnan) ratkaisujen myötä kiteytynyt merkittävästi, ja lautakunnan ratkaisujen noudattamisen aste on vakiintunut kohtalaiselle tasolle (suunnilleen 80 prosenttia). Julkisen oikeusavun järjestelmä tarjoaa

koko maassa tukea yksityishenkilöille niin, että varojen puutteen ei pitäisi estää kenenkään kohdalla oikeuksien toteutumista tarvittaessa tuomioistuintietä.

Hiljattain kuluttaja-asiamiehen toimintavälineistöä on laajennettu ryhmäkanteella ja ryhmävalituksella. Näitä ei tosin ole toistaiseksi sellaisenaan hyödynnetty. Niillä uhkaamalla kuluttaja-asiamies arvioi itse saaneensa kuitenkin aikaan useita sellaisia kuluttajan oikeuksia turvaavia ratkaisuja, joihin ei ilman näitä välineitä olisi päästy.

Tämän kehityksen myötä yksittäisen kuluttajan avustamista koskevan sääntelyn rooli ja merkitys näyttävät muuttuneen. Sen tärkein funktio vaikuttaa nykytilanteessa olevan viranomaisen mahdollisuus tukea ja tehostaa kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen noudattamista. Tämä mahdollisuus koskee käytännössä lähinnä sellaisia tapauksia, joita eivät ole lautakuntavaiheessa rasittaneet merkitsevät näyttöongelmat.

Tätä taustaa vasten olisi perusteltua harkita kokonaisuudessaan *kuluttajan avustamista koskevan nykyisen sääntelyn tarvetta ja hyötyjä*, niin yleensä kuluttajansuojan kokonaisuudessa kuin erityisesti suhteessa sen vaatimiin resursseihin. Ryhmäkanteen ja ryhmävalituksen avulla saataneen pitkälle turvattua se, että kuluttajansuojaviranomaiset voivat omalla panoksellaan myötävaikuttaa ennakkoratkaisuluonteisen oikeuskäytännön kehittymiseen ja selkiytymiseen. On kyseenalaista, onko yksittäisen kuluttajan avustaminen kuluttajariitalautakunnan ratkaisun toteuttamisessa kuluttaja-asiamiehen toimin ylipäänsä enää nykyään tarpeen ja perusteltua Kuluttajaviraston resurssien järkevän käytön kannalta. Joka tapauksessa olisi mahdollistettava se, että virasto voisi käyttää kuluttajan avustamiseen ulkopuolelta hankittavia oikeudellisia asiantuntijapalveluja.

# 4 Kuluttajaviraston käytössä olevien toimintavälineiden toimivuus ja riittävyys

Lainsäädännön valossa Kuluttajaviraston keskeiset toimintavälineet markkinointi- ja sopimusehtoasioissa ovat kahtalaisia. Ensi sijassa on pyrittävä neuvottelemalla siihen, että elinkeinonharjoittaja lopettaa tai korjaa säännösten vastaisen menettelyn. Jollei tämä onnistu, viranomaisen käytössä ovat säännösten mukaiset keinot: kielto toistaa lainvastaista menettelyä, mahdollisesti rangaistusseuraamus ja markkinointitoimen julkinen oikaisu.

Käytännössä Kuluttajaviraston työssä painottuvat kuitenkin *valtaosalta erityyppiset toimintavälineet* kuin säädöstekstin perusteella voisi päätellä. Virastossa on vuosien mittaan kehitelty lainvalvontatehtävää varten verraten monipuolinen keinovalikoima. Tätä on perusteltu tehtävien ja asioiden määrän kasvulla ja sillä, että viranomaiset resurssit ovat työmäärään nähden niukat, eivätkä voimavarat ole lisääntyneet. Lakien implementaatiota koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on yleisesti korostettu, että säännöksiä valvovat viranomaiset painottavat työssään usein tosiasiassa muunlaisia kuin säännöksissä määriteltyjä keinoja. Pääosassa ovat informaation ja neuvontaan, yhteistoimintaan ja epäviralliseen sopimiseen liittyvät keinot. Näiden onnistumiselle myös tietynlainen yhteisymmärrys ja luottamus ovat olennaisia, jotta toiminta olisi tuloksellista.

Kuluttajaviraston niitä instrumentteja, joilla pyritään ennakkollisesti vaikuttamaan yrittäjien toimintatapoihin (esimerkiksi informaatio, linjaukset, sopimusehtojen saneeraaminen, projektit, tietoiskut, koulutus, julkaisut, vaikuttaminen median välityksellä), on kuvattu edellisessä jaksossa. Seuraavassa tarkastellaan viraston toimintatapoja ja instrumentteja tilanteissa, joissa virastolle tehtyjen ilmoitusten tai sen omien havaintojen pohjalta on kyse säännösten vastaisesta toiminnasta markkinointi- ja sopimusehtoasioissa.

Kuluttajavirastossa yksittäisiä tapauksia koskevat ilmoitukset pyritään jakamaan eri käsittelykategorioihin. Oman ryhmänsä muodostavat viraston kulloisiinkin painopistealoihin kuuluvat tapaukset, joissa usein pyritään alaa kokonaisuutena koskeviin proaktiivisiin toimenpiteisiin. Muut asiat jaetaan kahteen pääryhmään. Erikseen käsitellään asiat, joita pidetään uutuutensa vuoksi tai muusta syystä merkittävinä. Loput ja määrällisesti enin osa tapauksista on sellaisia selkeitä asioita, joista on jo vakiintunutta oikeus- ja soveltamiskäytäntöä. Asioiden jakamista eri ryhmiin, joissa asioita myös käsitellään erilaisella panostuksella, edesauttaa se, että kuluttajaoikeudellisen ryhmän monella henkilöllä on alan kokemusta jo pitkältä ajalta, samoin tietoa monen ilmiön aiemmasta esiintymisestä ja historiasta. Ryhmittelyn taustalla on jo aiemmin mainittu vaatimus siitä,

että viranomaistoiminnassa on keskityttävä merkittäviin tai yleisesti esiintyviin kuluttajansuojan ongelmiin.

Viimeksi mainitun ryhmän asioita varten on 2000-luvulla kehitelty ns. suunnitelmallinen ala- ja aihekohtainen vaikuttaminen eli SAVA-menettely. Se on luotu keinoksi hallita huomattavaa ilmoitusten ja asioiden määrää. SAVA-menettelyssä tiettyä alaa tai aihetta koskevia asioita kootaan yhteen, asiassa ollaan yhteydessä asianomaiseen toimialajärjestöön ja siitä järjestetään yleensä tiedotusta tai koulutusta. Vuosina 2005–2006 virasto on laskenut käsitelleensä tällä tavoin kaikkiaan 2400 asiaa ja myöhemmin tätä enemmän asiamäärän kasvettua. Itsearviointissa Kuluttajavirasto on pitänyt SAVA-menettelyä toimivana.

Arviolta noin 200 asiaa johtaa vuositasolla *yrityskohtaisiin* toimenpiteisiin. Niissä Kuluttajaviraston nykyisin käytössä olevia toimintavälineitä voidaan porrastaa seuraavasti:

- yritystä informoidaan esimerkiksi linjauksesta tai asiaa koskevasta tietoisuudesta;
- yritykseltä hankitaan selvityspyynnöllä tarkempia tietoja;
- jos käytettyä menettelytapaa pidetään säännösten vastaisena, yritykseltä pyydetään kirjallinen sitoumus siitä, että menettelyä ei toisteta;
- yritykselle voidaan antaa huomautus (jollaisesta ei ole säännöksiä);
- jos asiassa on tullut esiin uudenlainen tai merkitykseltään huomattava kuluttajaoikeudellinen kysymys, viraston toimenpiteenä saattaa olla käynnistää linjauksen laadinta;
- virasto voi tarvittaessa myös turvautua lainsäädännössä määrättyihin oikeudellisiin seuraamuksiin.

Tarkasteltaessa kokonaisuutena Kuluttajaviraston reagoimista ja toimintavälineitä vuositasolla esiin tulevaan, melko mittavaan asiamäärään, yleiskuva näyttää seuraavalta. Yrityskohtaisesti käsitellyissä tapauksissa (arviolta 200 vuositasolla) käytetään tilanteen mukaan erilaisia, portaittain ankaroituvia instrumentteja, viime kädessä kieltoja ja markkinaoikeusmenettelyä. Painopiste on näissäkin asioissa muunlaisissa kuin oikeudellista pakkoa sisältävissä toimintavälineissä. Näissä asioissa päädytään yleensä viranomaisen tarkoittamaan lopputulokseen, jolloin myös ratkaisun toteutumista seurataan. On myös hyvä huomata, että kuluttaja-asiamiehen kautta markkinaoikeuteen (ja sieltä joskus korkeimpaan oikeuteen) etenevissä asioissa on useimmiten syntynyt pääosin viranomaisen hakemusta myötäilevä ratkaisu.

Sen sijaan on *vaikea* muodostaa luotettavaa *kokonaiskuvaa* siitä, millaisiin lopputuloksiin muissa, määrältään enemmistössä tapauksia on päädytty. On todennäköistä, että osassa näitä asioita säännösten vastainen markkinointi tai sopimusehdon käyttö loppuu tai korjaantuu, mutta näiden osuutta on vaikea täsmentää. Osassa tapauksia viranomaisreaktion tulos kylläkin tiedetään joko asiaa Kuluttajavirastossa käsitelleen henkilön seurannan tai ulkopuolelta saadun palautetiedon ansiosta. Kuten edellä on todettu, nykyisin ei kuitenkaan ole käytettävissä toimivaa,



kattavaa tieto- ja seurantajärjestelmää, jonka avulla oltaisiin perillä eri tapausten lopputuloksesta.

Nykytilannetta ei voi pitää tyydyttävänä kuluttajansuojan toteutumisen, yrittäjien kilpailuasemien yhtäläisyyden eikä kuluttajansuojatoimintaan osoitettujen resurssien optimaalisen käytön kannalta. Vallitseva tilanne on johtamassa eräänlaiseen *kaksoisstandardiin* kuluttajansuoja-asioissa: tiettyihin rikkomuksiin ja tiettyihin yrittäjiin kohdistuu lainsäädännön ja viranomaisen instrumenttien kate, mutta tiettyihin ei. On lisäksi huomattava, että tätä nykyä puuttuvat edes karkeat arviot siitä, kuinka laajoja taloudellisia menetyksiä koituu kuluttajille mainitunlaisesta kaksoisstandardista ja missä määrin se vinouttaa kilpailuasetelmaa yrittäjien kesken.

Nykytilanteen vahvuuksia ovat:

- Kuluttajaviraston kuluttajaoikeuden ryhmä näyttäisi kykenevän käsittelemään melko huomattavan asiamäärän, virastossa on omatoimisesti pyritty kehittämään uusia toimintavälineitä ja virasto ilmeisesti suoriutuu käsittelemistään asioista kohtalaiselta osin tyydyttävästi.
- Kuluttajaviraston käyttämissä toimintavälineissä korostuu vahvasti ei-säänneltyjen, informaatioon, pehmeisiin keinoihin, neuvotteluun ja jonkinasteiseen yhteisymmärrykseen sekä yrittäjän omaehtoiisiin korjaustoimiin painottuva osuus. Tämä vastaa yhtä lainsäädännön perustavoitetta.
- Merkitykseltään tärkeinä pidettäviä asioita käsitellään perusteellisemmin kuin muita tapauksia.
- Yrityskohtaisesti käsitellyissä tapauksissa päädytään yleensä säännösten vastaisen menettelyn korjaantumiseen tai loppumiseen, näissä joudutaan turvautumaan verraten harvoin lainsäädännön mukaisiin sanktioihin ja Kuluttajavirastossa seurataan asian lopputulosta.

Nykytilassa on havaittavissa ainakin seuraavia ongelmia:

- Kohtalaisen isossa osassa asioita (mukaan lukien SAVA-menettely) jää epäselväksi, millaisia tuloksia Kuluttajaviraston toimilla markkinoinnin tai sopimusehtojen epäkohtien korjaamiseksi on ollut. Aina ei ole tiedossa, onko viranomaisreaktio tullut kohteena olevien yrittäjien tietoon.
- Nykytilanteen riskinä on sellaisen kaksoisstandardin vakiintuminen, jonka myötä tiettyihin säännösten vastaisiin menettelyihin ja tiettyjen yritysten toimintaan reagoidaan, toisiin ei. Etenkin kuluttajansuojan tavoitteiden, yrittäjien yhdenvertaisuuden sekä kuluttajien taloudellisten menetysten minimoinnin kannalta tällainen tilanne on hankalasti hyväksyttävissä, vaikkakin on järkevää kohdistaa kuluttajansuojatoiminnan niukkoja resursseja merkitykseltään suurimpiin epäkohtiin.
- Markkinaoikeusprosessin nykyinen kesto haittaa kuluttajansuojatoimien tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Tämän vuoksi oikeustilaa selkiyttäviä tuomioistuinratkaisuja ei synny tarvetta vastaavasti. Kuluttajansuojalain yksi tausta-ajatuksia on ollut, että tuomioistuimella olisi tärkeä rooli markkinointia ja sopimusehtoja koskevien keskeisten, yleislauseketyyppisten säännösten täsmentämisessä.

- Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä, jonka käytöllä saattaisi olla potentiaalia tietäntyyppisen, selvästi piittaamatonta suhtautumista kuluttajansuojaan ilmentävän yritystoiminnan valvomiseksi, on nykyisellään jokseenkin marginaalisessa asemassa.

Alun perin kuluttajansuojan valvonnassa oli kuluttaja-asiamiehellä sekä säännösten nojalla että arkikäytännössä tosiasiaissa toimintaa johtava rooli. Tilanne muuttui jonkin verran siinä vaiheessa, kun kuluttaja-asiamies-instituution tehtävät sisällytettiin Kuluttajaviraston toimialaan ja kuluttaja-asiamiehestä tuli viraston ylijohdaja siihen liittyvine tehtävineen. Muutos näyttää jatkuneen niin, että nykytilanteessa Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellinen ryhmä huolehtii käytännössä kuluttaja-asiamies-instituutiolle kuuluvista tehtävistä, toki informoimalla virastoa johtavaa kuluttaja-asiamiestä ja saamalla toiminnalle tämän hyväksyntä. Lainsäädäntöön perustuva käsitys kuluttaja-asiamiehestä ja virastokäytäntö näyttävät kuitenkin erkaantuneen toisistaan paljon. Tätä ei periaatteessa eikä johtamiskäytäntöjä ajatellen voi pitää suotavana, vaikkei nykytilanteeseen sinänsä ole havaittu sisältyvän toimintaa rasittavia ongelmia.

Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellista toimintavälineistöä pitäisi kehittää erityisesti kahdessa suunnassa. Ensiksi olisi luotava riittävän kattava tieto- ja seurantajärjestelmä viraston käyttöön erikseen rahoitettavan projektin avulla, kuten edellä esitettiin (jakso 2). Järjestelmän avulla voitaisiin olla nykyistä paremmin selvillä käsitellyistä asioista, käytetyistä instrumenteista ja toiminnan tuloksista. Tällainen informaatio - sellaisenaan tai edelleen jalostettuna - palvelisi viranomaisten ohella esimerkiksi eri toimialajärjestöjä, muita kuluttajapolitiikan sidosryhmiä ja kuluttajansuojatoimenpiteiden suunnittelua.

Toiseksi olisi tarpeen suorittaa *kuluttajaoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kokonaistarkastelu*, jotta löydettäisiin nykyistä paremmin toimivia instrumentteja etenkin markkinointi- ja sopimusehtoasioiden huomattavan määrän käsittelemiseksi järkevästi ja tuloksellisesti. Kuluttajansuojalainsäädännön nykyinen seuraamusvalikoima, joka on peräisin kolmen vuosikymmenen takaa, näyttääkin melko kapealta ja yksiulotteiselta, jos sitä vertaa tuoreiden, yritystoiminnan ohjaamiseen tähtäävien nykyaikaisten säädösten moni-ilmeiseen instrumenttivalikoimaan (esimerkiksi laki finanssivalvonnasta, kilpailunrajoituslaki ja sen muutoshanke).

Kuluttajansuojan instrumentti- ja seuraamusvalikoimaa harkittaessa on tarpeen selvittää erityisesti seuraavia osakysymyksiä:

- Seuraamusmaksun tyyppisen instrumentin tarpeellisuus, hyödyt ja ongelmat kuluttajansuoja-asioissa; tältä osin Kuluttajaviraston syksyllä 2008 työ- ja elinkeinoministeriölle tekemä aloite tarjoaa käyttökelpoisia lähtökohtia. Valtiontalouden tarkastusviraston parin vuoden takaisen tarkastuskertomuksen mukaan Kuluttajaviraston käytettävissä olevasta seuraamusjärjestelmästä puuttuu riittävä pelotevaikutus, mistä kärsii valvonnan uskottavuus ja kilpailun toimivuus.
- Aluehallintoviranomaisen toimintamahdollisuuksia voitaisiin laajentaa nykyisten tehtävien (hintamerkintöjen, kulutusluottoilmoittelun valvonta) ohella

tietyntyyppisiin selkeisiin markkinointi- ja sopimusehtoasioihin (esimerkiksi ns. jatkuvat alennusmyynnit paikallistasolla), joissa tapauksen tosiseikasto ja lain soveltamiskäytäntö ovat selkeitä, eikä tapaus koske muutoinkaan huomattavia intressejä. Esimerkiksi vuonna 2008 lääninhallitukset antoivat mainituissa asioissa yli 2000 huomautusta ja tätä ankarampana seurauksena vajaat 1000 kehotusta, jos huomautus ei ollut johtanut menettelyn korjaantumiseen. Kuluttajavirasto kykenee näissä asioissa tarvittavassa laajuudessa ohjaamaan ja ohjeistamaan aluehallintoviranomaisia (ks. aluehallinnosta yleisesti hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009).

- Kuluttajansuoja-asioiden käsittelyprosessi markkinaoikeudessa ja rikosoikeudellisen järjestelmän käyttömahdollisuudet pitäisi arvioida uudelleen niin, että viranomaisilla olisi toimivat, tosiasialliset mahdollisuudet myös näiden instrumenttien hyödyntämiseen.

Kuluttajaviraston toimintavälineistön kehittäminen edellä kaavailtujen suuntaviivojen mukaisesti nykyistä ajanmukaisemmaksi ja monipuolisemmaksi auttaisi virastoa suoriutumaan kuluttajansuojatehtävistään monessa suhteessa tähänastista paremmin ottaen huomioon tuhansiin nouseva asia- ja tehtävämäärä. Kuluttajaoikeudellisesti tärkeitä linjaratkaisuja voitaisiin viedä nykyistä useammin markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Seuraamusmaksun tyyppinen instrumentti - joko tosiasiasa käytettynä tai uhkana - edesauttaisi nykyiseen asiamassaan sisältyvien selväpiirteisten tapausten joutuisaa ratkaisemista. Rikosoikeudellisten sanktioiden todellinen käyttömahdollisuus olisi käyttökelpoinen keino sellaista kuluttajansuojasta piittaamatonta, spekulatiivista, lyhyen aikavälin toimintaa vastaan, johon nykyisellään on hankala puuttua ja joka vääristää kilpailutilannetta rehdisti ja huolellisesti toimivien yrittäjien tappioksi. Tiettyjen selväpiirteisten tapausten hoito aluehallintoviranomaisten työnä järkevöittäisi Kuluttajaviraston toimintaa ja mahdollistaisi osaltaan keskittymisen tärkeimpiin asioihin.

Instrumentti- ja seuraamusvalikoiman monipuolistaminen portaittain ankaroituvaksi pyramidiksi vastaisi hyvin lakien implementaatiota koskevan kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden havainnot. Varsin vakiintuneen tutkimustiedon valossa tällainen instrumenttivalikoima ennen muuta edesauttaa neuvotteluun, yhteistoimintaan ja eräänlaiseen sopimiseen perustuvien pehmeiden keinojen (soft law) käyttöä viranomaistehtävien hoidossa.

Tästä huolimatta on realismia ymmärtää, että mainitunlainen instrumenttivalikoimakaan ei voine eliminoida täysin aiemmin mainittua kaksoisstandardin ongelmaa; tiettyihin säännösten vastaisiin menettelyihin reagoidaan viranomaistoimin, tiettyihin ei. Tähän ongelmaan ei ole helppoa ratkaisua. Ei voi ajatella, että keskushallinnon viranomainen reagoisi käytännössä yhtäläisellä panostuksella kaikkiin markkinointi- ja sopimusehtorikkomuksiin lainsäädännön osoittamilla toimintavälineillä. Toisaalta ei voi pitää tyydyttävänä sitäkään, että asioihin puuttuminen riippuu viranomaiskäytännön ei-läpinäkyvistä, ehkä muuttuvista ja joskus

sattumanvaraisista ratkaisuista sekä kulloisestakin resurssitilanteesta. Oma merkityksensä nousee Euroopan unionin oikeuden vaatimuksesta, joka edellyttää kuluttajansuojaa koskevan unionioikeuden tehokasta toteuttamista jäsenvaltioissa ilman erityisiä takaportteja. Viranomaistoiminnan arvioinnissa ei tämän vuoksi ole mahdollista eikä perusteltua sulkea kokonaan silmiä mainitunlaisilta ongelmilta.

# 5 Kuluttajaviraston yhteistoiminta muiden markkinointi- ja sopimusehtoasioita käsittelevien viranomaisten kanssa

Kuluttajaviraston rinnalla on usealla muullakin keskushallinnossa hierarkkisesti samalla tasolla, eri ministeriöiden hallinnonaloilla toimivalla viranomaisella markkinoinnin tai sopimusehtojen valvontaan tai niihin kumpaankin liittyviä tehtäviä. Näistä viranomaisista keskeisimpiä ovat Elintarviketurvallisuusvirasto, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Finanssivalvonta, Viestintävirasto, Energiatarkkailuvirasto ja Lääkelaitos. Lisäksi Kuluttaja- ja Kilpailuvirastojen tehtäväpiirit liittyvät läheisesti toisiinsa. Tämän ohella Kuluttajaviraston tehtävillä on liittymäkohtia nykyisten asianmiesjärjestelmien toimintaan, erityisesti Tietosuojavaltuutetun, Lapsiasiavaltuutetun ja Vähemmistövaltuutetun työhön.

Työnjako ja yhteistoiminta mainittujen eri viranomaisten välillä on muotoutunut ja vakiintunut pitkälle käytännön tietä. Säännöksiä on vain Kuluttajaviraston suhteista Finanssivalvontaan ja Viestintävirastoon.

Perinteisesti usean viranomaisen päällekkäisen tehtävälän on epäilty voivan johtaa kahtalaisiin ongelmiin. Positiivisessa toimivaltaongelmassa usea viranomainen pyrkii käsittelemään samanlaisia asioita. Riskinä ovat erilinjaiset toimintakäytännöt ja ratkaisut, mistä kärsivät kohteena olevat toimijat. Negatiivinen toimivaltaongelma tarkoittaa sitä, että päällekkäisestä tehtävälästä huolimatta viranomaisten tosiasiallisen toiminnan väliin jää katvealueita, joissa mikään viranomainen ei toimi aktiivisesti.

Tätä arvioita tehtäessä eri tahoilta koottujen tietojen valossa Kuluttajaviraston ja mainittujen muiden viranomaisten työnjako ja yhteistoiminta vaikuttaa melko *vakiintuneelta*, eikä siihen näytä liittyvän erityisiä *ongelmia* (tästä lähemmin Pakarisen tutkimus). Työnjakoa ja yhteistoimintaa leimaavat kaksi pääpiirrettä. Erityisviranomaiset huolehtivat omalla tehtävälälään lähtökohtaisesti ja enimmäns osan markkinointiin ja sopimusehtoihin liittyvistä kysymyksistä. Toisaalta Kuluttajaviraston roolina on selkeästi olla vahva yleisasiantuntijaviranomainen kuluttajansuojan ja kuluttajien oikeuksien toteutumiseen liittyvissä kysymyksissä.

Kullakin erityisviranomaisella on ymmärrettävästi omaan tehtävälälänsä liittyvä osaaminen ja sille ominainen lähestymistapa ongelmiin, eivätkä ne ole täysin identtisiä nimenomaan kuluttajansuojakysymyksiin erikoistuneen Kuluttajaviraston kanssa. Tästä huolimatta tätä arviota laadittaessa ei ole tullut esiin selkeitä esimerkkejä erilinjaisuuksista, vaikkakin sellaiseen on yritysmaailman puolelta viitattu.

Kuluttajavirastossa puolestaan nähdään, että erityisviranomaiset eivät ole kaikissa tapauksissa kovin innostuneita tarttumaan Kuluttajavirastosta heille kanavoituneisiin asioihin.

Arkitoiminnan tasolla Kuluttajaviraston yhteistoiminta mainittujen erityisviranomaisten kanssa on viime vuosina selvästi tiivistynyt. Sitä tehdään eri tavoin, kuten johdon tapaamisten, yhteisten työryhmien, projektien ja seminaarien sekä muunlaisen yhteydenpidon muodossa. Kuluttajavirastolla oli esimerkiksi vuonna 2007 yhteensä 40 tapaamista eri viranomaisten kanssa.

Viranomaisyhteistyöhön voidaan lukea myös Kuluttajaviraston aloitteesta 2007 käynnistetty huijausten vastainen verkosto, johon usean viranomaisen ohella osallistuu myös yksityisiä toimijoita (kuten Finanssialan Keskusliitto, Luottokunta ja kuluttajajärjestöjä). Verkoston tavoitteena on koota tietoa kohteena olevasta ilmiökentästä, levittää tietoa, tiivistää eri toimijoiden yhteistyötä ja mahdollistaa tiedotteiden ja varoitusten antaminen yleisölle. Verkoston aikaan saaminen on kiistatta myönteinen askel.

Kuluttajavirasto toimii EU:n ns. yhteistyöasetuksen mukaisena Suomen yhteysviranomaisena. Asetuksen tehtävä on edistää rajat ylittävän kaupan valvonnassa kuluttajansuojaa sisämarkkinoilla. Asetuksen myötä luodussa tietokannassa viranomaiset voivat tehdä toisen jäsenmaan viranomaiselle tiedusteluja esimerkiksi jonkin yrityksen toiminnasta, esittää täytäntöönpanopyyntöjä toisen maan viranomaiselle sekä välittää varoituksia ja tietoja lainvastaisesta toiminnasta. Verkosto, johon osallistuu lisäksi muita kotimaisia kuluttajansuoja-asioita käsitteleviä viranomaisia, työllistää Kuluttajavirastossa kahden henkilötyövuoden verran. Keskeisiä työmuotoja verkostossa ovat eri maiden viranomaisten yhteiset kampanjat tietyn ongelman kartoittamiseksi (esimerkiksi 2007 lentolippujen hinnat). Verkoston konkreettisista hyödyistä on toistaiseksi vaikea muodostaa selkeää kuvaa, vaikka sen perustavoite vaikuttaakin kiistattomalta.

# 6 Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistoiminta

Kuluttajien ohella Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellisten toimintojen pääkohde on elinkeinoelämä. Käytännössä pääosa kuluttajaoikeudellisen ryhmän resursseista kohdistuu tosiasiaa yrittäjiin, joko näitä edustaviin keskusjärjestöihin, toimialajärjestöihin tai yksittäisiin yrityksiin. Elinkeinoelämän toimijat ovat viraston keskeinen kohdetaho niin proaktiivisissa kuin reaktiivisissa toimissa. Proaktiivisissa toimissa painottuu yritysjärjestöjen, reaktiivisessa toiminnassa taas yksittäisten yritysten osuus.

Eri lähteistä tämän arvioinnin yhteydessä kootun tiedon pohjalta Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistoiminnasta on syntynyt yhdenmukainen kuva. Yhteistoiminnan on todettu *lisääntyneen ja tiivistyneen* selvästi viime vuosina. Kehitystä on pidetty myönteisenä ja takavuosiin verrattuna tilanteen on arvioitu parantuneen selkeästi. Tosin etenkin yritystoiminnan puolella on nähty edelleen tarvetta yhteistoiminnan laajentamiseen ja syventämiseen.

Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan nykyisiä muotoja ovat viraston proaktiivisten pyrkimysten puolella esimerkiksi yhteistyö linjausten laadinnassa, muu projektiyhteistyö, vakiosopimusehtojen saneeraaminen, tiedotus ja koulutus sekä erilaiset yhteiset tapaamiset. Reaktiivisen toiminnan puolella keskeinen merkitys on neuvotteluilla, joilla pyritään vapaaehtoisuuden pohjalta yhteisymmärryksen yrittäjän kanssa epäasianmukaisten menettelyjen korjaamiseksi. Mielenkiintoinen ja verraten tiiviistä yhteispelistä kertova menettelytapa on käytössä Kuluttajaviraston ja muutaman alan sekä yrityksen kesken (esimerkiksi aikakausmedia, matkatoimistoala, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto, Finanssialan Keskusliitto ja kuusi yritystä, muun muassa isoimmat perintäyritykset). Tällöin virasto ohjaa kuluttajilta saadut yhteydenotot suoraan asianomaiselle toimialajärjestölle tai alan yrityksille. Nämä selvittävät asiaa keskuudessaan ja informoivat sen jälkeen virastoa.

Yhteistoiminnan laajentamista jarruttavia tekijöitä on tullut esiin sekä Kuluttajaviraston että yrityssektorin puolelta. Virastossa on sen ulkopuolelta nähty ilmevästä asenteellisesta vastahankaa ja epäluuloa yhteistoimintaan, ja myös viraston liiketoimintaa koskevaa osaamista sekä ymmärrystä on kritikoitu. Kuluttajaviraston puolelta on korostettu yhteistyön konkreettisena esteenä voimavarojen niukkuutta, koska yhteistoiminta yritysten kanssa vaatii runsaasti henkilötyötä. Elinkeinoelämän puolella on ollut vuorostaan nähtävissä myös sellaista suhtautumistapaa, joka korostaa Kuluttajavirastoa vastapuolena, eikä niinkään mahdollisena yhteistyötahona. Kuluttajaviraston näkökulmasta osalla yrityskentän järjestöistä ei ole jäseniinsä nähden sellaista vahvaa asemaa kuin tuloksellinen yhteistyö vaatisi.

Tässä arvioinnissa viime vuosien kehitystä, joka on merkinnyt Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän *yhteistoiminnan laajenemista*, pidetään *tarpeellisena* ja

yksiselitteisen *myönteisenä*. Yhteistoiminnan kehittämiseksi on edelleen runsaasti potentiaalia ja myös uudenlaisia toimintamuotoja.

Yhteistoiminnan lisääminen ei edellytä, että kuluttajansuojaviranomaiset ja yrityssektorin edustajat olisivat joka asiassa samaa mieltä eikä liioin sitä, että yhteistoiminta vaatisi jompaakumpaa osapuolta luopumaan kokonaan periaatteistaan. Erimielisyydet ja tietty jännitekin kuluttajansuojaviranomaisen ja yrityssektorin kesken on luonnollinen ja hyväksyttävä asia, johon yhteistoiminnan laajeneminen ei saa pysähtyä. Kuluttajansuojan tavoitteiden ja oikeudellisten perusratkaisujen, joiden takana on nykyisin laaja kansainvälinen ja Euroopan Unionin säädöksiin nojaava hyväksyntä, ja vastuullisesti harjoitetun yritystoiminnan välillä ei ole mitään sovittamatonta, yhteistoiminnan kehittämistä estävää ristiriitaa. Pääinvastoin, kuluttajansuojalainsäädännön ja julkisen kuluttajapolitiikan tavoitteet huomioon otettava toimintatapa tarjoaa yrityksille kestävä ja optimaaliset kehykset menestyvälle liiketoiminnalle.

Lyhyelläkin tähtämällä Kuluttajaviraston tulisi panostaa entistä aktiivisemmin jo nykyisin käytössä olevien yhteistoimintamuotojen laajentamiseen. Tämä koskee erityisesti jo aiemmin käsiteltyjä proaktiivisen toiminnan muotoja, joiden menestymiselle toimiva yhteistyösuhde yrityskehityksen kanssa on keskeinen edellytys. Toinen hyödyllinen ja lupaava kehityssuunta on jo mainittu muutamalla alalla käynnistynyt yhteistoiminta, jossa asianomaista alaa koskevat, kuluttajaongelmia koskevat yhteydenotot ohjataan suoraan toimialajärjestön ja asianomaisen yrityksen jatkokäsittelyyn. Tätä toimintamuotoa kannattaa laajentaa usealle muullekin toimialalle. Näin voidaan paitsi jouduttaa tapausten käsittelyä ja keventää joissakin tilanteissa Kuluttajaviraston työmäärää myös hyödyttää asianomaista yrityssektoria, joka saa tätä kautta tuoretta palautetietoa alansa markkinoiden ongelmista.

Tuoreessa, kuluttajaoikeudellisia linjauksia tarkastelevassa selvityksessä elinkeinoelämän puolelta on toivottu yhteistyön lisäämistä muun muassa seuraavissa kohdissa (ks. lähemmin mainittu Tammivuoren muistio): markkinoilla esiintyvien ongelmien kartoitus ja analysointi, erilaisten toimintavaihtoehtojen hahmottaminen ongelmien korjaamiseksi (mukaan lukien itsesääntely ja yhteinen viestintä), linjausten valmistelu (jossa se nykyisin on usein jo pääsääntö) sekä yhteistoiminta myös kuluttajaoikeudellisten toimien seurannassa. Viimeksi mainittu keino olisi erityisen hyödyllinen pyrittäessä parantamaan viranomaisen ja muiden toimijoiden tietämystä kuluttaja-asioissa käytettyjen keinojen vaikutuksellisuudesta.

Näiden nykykäytäntöjen pohjalle rakentuvien toimenpiteiden lisäksi *kuluttajapolitiikassa strategiasa ja kuluttajaoikeudellisissa lähestymistavoissa* tarvittaisiin kuitenkin *perustavammanlaatuista uudelleen arviointia*. Ministeriöt ja muutkin keskuhallinnon asiantuntijaviranomaiset, ovat suhtautuneet tähän asti melko passiivisesti ja epäjohtamukaisesti itse- ja yhteissääntelyn sekä muiden sellaisten uudenlaisten sääntelymuotojen hyödyntämiseen, joissa yksityisillä toimijoilla on tärkeä rooli joko yksin tai yhteistyössä viranomaisen kanssa.



On toki esimerkkejä alueista, joissa julkinen valta on pitänyt tärkeänä yksityisten toimijoiden luomaa sääntelyä (Corporate Governance -järjestelyt, lääkemarkkinoinnin valvonta, Julkisen sanan neuvosto). Toisaalta lakiehdotuksia on saatettu perustella tavalla, joka ei juurikaan toimi kannustimena vakavasti otettavalle itsesääntelylle. Hallituksen esityksessä kuluttajansuojalain muutokseksi 2008 (HE 32/2008, s. 17) suhtauduttiin varauksellisesti itsesääntelyn käyttömahdollisuuksiin. Esityksen mukaan ”se ei kuitenkaan ole yksinään riittävä keino, koska neuvoston (lausuma koskee Mainonnan eettistä neuvostoa) antamien lausuntojen noudattaminen perustuu elinkeinonharjoittajan vapaaehtoisuuteen eikä neuvostolla ole toimivaltuuksia velvoittaa niiden noudattamiseen”. Tällainen suhtautumistapa ei ole omiaan kannustamaan yksityisiä toimijoita luomaan ja ylläpitämään eri toimialoilla järjestelmiä, joiden yhtenä kantavana osana olisi itsesääntely tai muunlainen yksityinen sääntely.

Itsesääntelyn, yhteissääntelyn ja muunlaisten uusien sääntelymuotojen (kuten ala- tai asiakohdaiset hyvät käytännöt) nykyistä paljon aktiivisemmalle hyödyntämiselle on useita perusteita. Tätä kautta voidaan osaltaan jarruttaa säädetyn oikeuden määrän jatkuva kasvua ja oikeudellistumiskehityksen etenemistä. Yksi keskeisimpiä perusteluita näille uudennaisille muodoille on sääntelyn tuloksellisuuden paraneminen, mihin nämä sääntelyn muodot asianmukaisesti toimiessaan johtavat, jos vertailukohtana on perinteinen lainsäädäntö. Kolmantena pääperusteluna on se, että nämä sääntelyn muodot korostavat julkisen vallan ja muiden toimijoiden yhteistoimintaa ja yhteistä vastuuta perinteisen, ylhäältä alas hierarkkisesti suuntautuvan ”vierasmääräämisen” sijasta.

Sääntelystrategisesti mainittuja sääntelyn uusia muotoja voidaan hyödyntää eri tavoin. Tietynlaisissa kysymyksissä ne saattavat toimia hyvin ja riittävällä tavalla ainoana instrumenttina. Toisissa asioissa niillä täydennetään ja konkretisoidaan säädettyä oikeutta ja toisinaan ne toimivat esikuvina ja edeltäjinä myöhemmin laadittavalle oikeudelle. Kaikkiaan on ilmeistä, että erilaiset *sääntelyn muotojen ja keinojen yhdistelmät* ovat nousemassa tulevaisuudessa, erityisesti yritystoimintaa koskevassa sääntelyssä, yhdeksi keskeiseksi kehityslinjaksi. Sääntelyn uudet muodot eivät tietenkään tarjoa patenttiratkaisua kaikenlaisiin julkisen vallan toimintapolitiikan ongelmiin. Olisi viisasta välttää sääntelyn uusien muotojen yhteydessä yhtä hyvin äärikyyninen suhtautuminen (uusista sääntelyn muodoista ei ole tiukassa paikassa kuin korulauseiksi) kuin kätteeton, juhlapuhemainen idealismi (yrityskentän omaehtoinen sääntely ja vastuunotto riittävät aina ratkomaan alan erilaiset ongelmat). Uusien sääntelymuotojen vahvuuksista ja ongelmista on jo jonkin verran yleistettävissä olevaa tietoa (ks. esimerkiksi Tala 2009. Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana. Oikeusolot 2009-katsaus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 244, s. 329-333), joskin tutkimustietoa tarvitaan lisää.

Kuluttajapolitiikassa ja kuluttajansuojan kehittämisessä julkisen vallan, Kuluttajaviraston asiantuntijaviranomaisena sekä työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön keskeisinä lainvalmistelijoina, tulisi *aktiivisesti kannustaa* erilaisten itse ja yhteissääntelyjärjestelyjen kokeilua ja hyödyntämistä sekä myötävaikuttaa niiden

käyttämiseen. Julkinen puoli ei voi tietenkään yksin saada aikaan mainitunlaisia järjestelyjä, mutta sen aloitteellisuus ja myötävaikutus ovat tärkeitä. Julkinen puoli voisi kannustaa uudenlaisiin sääntelyn muotoihin myös antamalla avoimesti tunnustusta hyvin toimiville uudenlaisille järjestelyille silloin, kun siihen on perusteita.

Toimiva yhteistyö sääntelyn uudenlaisten muotojen hyödyntämiseksi edellyttää julkiselta vallalta, että sen on rohjettava luottaa yksityisen tahon toimintakykyyn ja lojaalisuuteen. Vastaavasti yhteistyö voi onnistua vain sellaisten yksityisten toimijoiden kanssa, joilla on riittävä oikeudellinen ja muu toimintakyky sääntelykysymysten käsittelemiseksi ja valmius varmistaa, että sääntelyn sisältö myös toteutuu käytännössä omassa toimintakentässä. Nämä ehdot näyttävät täyttyvän kohtalaisen hyvin esimerkiksi nykyisissä, asianmukaisesti toimivissa kotimaisissa itse- ja yhteis-sääntelyn järjestelmissä.

## 7 Kuluttajavirasto, yksittäiset kuluttajat ja kuluttajajärjestöt

Vaikka Kuluttajaviraston oikeudelliset tehtävät koskevat kauttaaltaan kuluttajien asemaa ja oikeuksia, viraston tehtävänä *ei* lähtökohtaisesti ole auttaa konkreettisilla toimilla yksittäisiä kuluttajia näiden kokemissa ongelmatilanteissa. Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan päätavoite on *suojata kuluttajakuntaa ryhmänä*. Tästä on toki poikkeuksena laissa säännelty mahdollisuus avustaa tietyissä tilanteissa yksityistä kuluttajaa sekä nyttemmin ryhmäkanteen ja ryhmävalituksen käyttö (näitä on kosketeltu edellä). Tästä huolimatta virasto pyrkii usealla tavalla, ennen muuta informaation avulla ohjaamaan ja tukemaan kuluttajia yksittäisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Kuluttajaviraston internet-sivuilla annetaan muun muassa käytännöllisiä ja kouriintuntuvia toimintaohjeita kuluttajalle siitä, kuinka tämä voi ratkoa ongelmatilanteita. Valtakunnallisesti ylläpidetään neuvontapuhelinta, jolla myös annetaan informaatiota kuluttajille, samoin virastoon voi ottaa yhteyttä sähköpostitse. Kuluttajaviraston internet-sivuilla on lisäksi ohjausta ja linkkejä muun muassa Kuluttajariitalautakuntaan, paikalliseen kuluttajaneuvontaan, talous- ja velkaneuvontaan, oikeusapuohjausta erilaisiin lainopillisiin asiantuntijapalveluihin (julkinen oikeusapu mukaan luettuna) ja yksityisluonteisiin neuvontapalveluihin (vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine, Suomen Kuluttajaliiton neuvonta).

Yksittäisiä kuluttajien kokemia ongelmatilanteita hoidetaan nykyisin määrällisesti eniten maistraattien yhteyteen organisoidun kuluttajaneuvonnan avulla. Vuoden 2009 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana maan 36 kuluttajaneuvonnan toimipaikassa on hoidettu kaikkiaan 90 000 yksittäistä asiaa, joista noin 80 prosenttia on ratkennut neuvojan yhden puhelinoiton avulla.

Kuluttajariitalautakunta on keskeinen ratkaisuelin yksittäisissä ongelmissa, joita ei ole saatu hoidetuksi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan kesken tai kuluttajaneuvonnan myötävaikutuksella. Vuonna 2008 Kuluttajariitalautakunta käsitteli runsaat 4 500 asiaa, tämän vuoden alkupuoliskolla tapausmäärä on ollut 2 100. Yleisissä tuomioistuimissa kuluttajariitoja käsitellään harvoin. – Kaikkiaan yksittäisiä kuluttajan suoja-asioita varten rakennetulla erityisorganisaatiolla (kuluttajaneuvonta, Kuluttajariitalautakunta, niitä tukevat ja täydentävät erilaiset neuvontapalvelut) on tätä nykyä melko laaja ongelmanratkaisukapasiteetti.

Kuluttajien organisoituminen edunvalvontaa varten ei ole ollut Suomessa, kuten useassa muussakaan Euroopan maassa, kovin laajaa. Vaikka miltei jokainen toimii arkielämässä myös kuluttajan roolissa, tämä ei näytä motivoivan ihmisiä pysyväluonteiseen kiinnittymiseen järjestöihin, jotka identifioituvat nimenomaan kuluttaja-asioden ajajiksi. Nykyisten kuluttajajärjestöjen (Suomen Kuluttajaliitto, Kuluttajat-Konsumenterna) jäsenmäärä on melko alhainen, joskin

järjestöt osallistuvat aktiivisesti julkisen kuluttajapolitiikan valmisteluun ja alan lainlaadintaan.

Kuluttajaviraston ja kuluttajajärjestöjen yhteistoiminta vaikuttaa tätä arviota tehtäessä saadun tiedon valossa melko ohuelta. Viraston oikeudellinen ryhmä ja kuluttajajärjestöt tapaavat toisiaan ja osallistuvat monesti samoihin lainvalmisteluhankkeisiin. Järjestöt saattavat Kuluttajaviraston käsiteltäväksi vuosittain jonkin verran asioita. Kuluttajansuojaan liittyvissä asiakysymyksissä kuluttajajärjestöt eivät ole yleensä omaksuneet kovin paljon Kuluttajavirastosta poikkeavia linjauksia. Osaltaan tähän saattaa liittyä sekin, että kuluttaja- ja palkansaajajärjestöt eivät ole kertaakaan saattaneet markkinointi- tai sopimusehtoasiaa markkinaoikeuteen tilanteessa, jossa kuluttaja-asiamies on päättänyt olla viemättä asiaa sinne. Tällä sääntelyllä tähdättiin alun perin siihen, että kuluttaja-asiamiehen toimintaa tämän hoidossa markkinointi- ja sopimusehtoasioita voitaisiin arvioida kriittisesti kuluttajietujen näkökulmasta, kun elinkeinonharjoittajatahon edut tulevat normaalisti esiin osana kutakin markkinaoikeusprosessia.

Kuluttajajärjestöjen asema poikkeaa luonnollisesti Kuluttajavirastosta siinä, että järjestöt voivat ajaa ja edistää vapaasti ilman ulkoisia rajoituksia kuluttajapoliittisia näkemyksiään ja tavoitteitaan. Viranomaisen taas on sidottu lainsäädäntöön, julkisen kuluttajapolitiikan kehykseen ja yleisen edun vaatimuksiin, kuten edellä todettiin. Viranomaisen ei näin voi esiintyä aitojen, ihmisten vapaasti ja omaehtoisesti hahmottamien ja asettamien kuluttajaintressien ajajana. Nykyistä aktiivisempi ja vahvempi, kuluttajajärjestöjen kautta kanavoituva vaikuttaminen ja edunvalvonta olisivat kokonaisuudessaan myönteinen asia myös julkisen kuluttajapolitiikan ja Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan kannalta.

## 8 Tiivistelmä

Tämän arvioinnin pääkohteena on ollut Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellinen toiminta, jonka keskeisiä osa-alueita ovat markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonta sekä tietyin osin tuki yksittäisille kuluttajille, jotta nämä kykenisivät toteuttamaan oikeuksiaan. Arvioinnissa on suhtauduttu monessa kohdin *myönteisesti* ja arvostavasti Kuluttajaviraston mainitunlaisiin aktiviteetteihin, kun otetaan huomioon alan vallitseva kotimainen ja Eurooppa-oikeudellinen lainsäädäntö sekä viranomaisen resurssit, vaikka myös arvotelua on esitetty. Arvioinnissa ei ole näin ollen päädytty nykyisen toiminnan perustavanlaatuisen kritiikkiin, joka pohjustaisi kuluttajaoikeudellisen järjestelmän *totaalista uudelleen arviointia*. Myös viraston osaaminen kuluttajaoikeuden ydinalueella vaikuttaa olevan pääosin ainakin tyydyttävää, joskin asiantuntemuksen vahvistaminen erityisesti toiminnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta koskevilla alueilla (taloustiede, sääntelytutkimus) parantaisi työn tuloksellisuutta.

Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellisen toiminnan tarkastelussa on noussut esiin koko joukko sellaisia asioita tai toimintatapoja, joiden *korjaaminen* parantaisi tuntuvastikin viraston mahdollisuuksia suoriutua *nykyistä tuloksellisemmin* kuluttajansuoja-asioiden hoitamista. Seuraavassa esitetään tiivistetysti tärkeimpinä pidettyjä havaintoja ja kehittämisehdotuksia.

### **Kuluttajaoikeudellisen toiminnan painopisteet**

Kuluttajaviraston tulee jo säännösten mukaan suunnata kuluttajaoikeudellinen toimintansa merkittäviin tai yleisesti esiintyviin ongelmiin. Nykyiset mekanismit kuluttajapoliittisten painopisteiden määrittämiseksi (kuluttajapoliittinen ohjelma, tulosohjaus työ- ja elinkeinoministeriön kesken, Kuluttajaviraston omaehtoisesti asettamat painopisteet) varmistavat periaatteessa sen, että Kuluttajaviraston toiminta suuntautuu vallitsevien kuluttajapoliittisten painotusten mukaisiin asioihin.

Nykytilanteen parantamiseksi suositellaan kuitenkin kolmenlaisia kehittämisehdotuksia. Ministeriön ja Kuluttajaviraston välistä vuorovaikutusta olisi syytä tiivistää, mikä palvelisi kummankin etuja. Kuluttajaviraston tieto- ja seurantajärjestelmää tulisi korjata tuntuvasti niin, että saataisiin käyttöön ajantasaista, järjestelmällistä tietoa siitä, mihin asioihin virasto on puuttunut, millaisilla instrumenteilla ja mitä tuloksia on saatu aikaan. Hyvin toimiva tieto- ja seurantajärjestelmä hyödyttäisi Kuluttajaviraston ohella kaikkia kuluttajapolitiikan toimijoita ja ulkopuolisia arviointisijaita. Kolmanneksi nykyistä kuluttajapolitiikan painopisteiden hahmottamista rasittaa nykyisin merkittävästi se, että kuluttajatutkimus ei nykyisellään tuota tarvittavaa, pintainformaatiota syvempää tietoa kuluttajansuojan ongelmista ja kehityssuunnista; tutkimustoiminnan nykytilan arviointi Kuluttajatutkimuskeskuksen osalta on parhaillaan vireillä.

### **Proaktiivisen ja reaktiivisen toiminnan osuus**

Kuluttajaviraston oikeudellinen toiminta käsittää ennalta vaikuttavia, proaktiivisia ja säännösten vastaisiin menettelyihin jälkikäteen puuttuvia, reaktiivisia toimenpiteitä. Nykyaikaiselle ns. sääntelyvirastolle onkin luonteenomaista panostaa sekä proaktiiviseen että reaktiiviseen toimintaan.

Proaktiivisella puolella tärkeitä ovat ensiksi pyrkimykset vaikuttaa lainsäädäntöön eli siihen oikeudelliseen toimintaympäristöön, jossa elinkeinonharjoittajat, kuluttajat ja viranomaiset toimivat. Asiantuntijaviranomaisella Kuluttajavirastolla on hyödyllistä tietoa ja osaamista lainvalmistelun hyvän tietopohjan varmistamiseksi.

Toinen keskeinen osa proaktiivista toimintaa ovat Kuluttajaviraston pyrkimykset vaikuttaa ennakkolisesti yrittäjien toimintaan markkinointi- ja sopimusehtoasioissa erityisesti informaatiotoiminnalla, toimintaa ohjaavilla ns. linjauksilla ja saneeraamalla eri alojen vakiosopimuksia. Näiden toimien tuloksellisuus riippuu olennaisesti vuorovaikutuksen toimivuudesta yrityssektorin kanssa, viraston asiantunteuksensa myötä nauttimasta arvostuksesta sekä sen käyttämän argumentaation laadusta ja pätevyydestä.

Reaktiivisella puolella eli Kuluttajaviraston valvoessa säännösten noudattamista ja reagoidessa epäkohtiin nousee esiin jännite viraston voimavarojen ja kapasiteetin ja toisaalta hoidettavana olevan suuren asiamäärän kesken. Tätä jännitettä ei ole kuluttajapolitiikassa toistaiseksi otettu avoimen keskustelun ja tarkastelun piiriin, vaikka se on tiedossa. Jäljempänä tuodaan esiin kehittämisajatuksia, joiden avulla mainittua jännitettä voitaisiin korjata ainakin osaksi.

### **Kuluttajaviraston toimintavälineiden riittävyys ja toimivuus**

Tämän arvioinnin pääkohteita on ollut kysymys Kuluttajaviraston käytössä olevien toimintavälineiden eli instrumenttien toimivuudesta ja riittävydestä. Kuluttajavirastohan suorittaa oikeudellisia tehtäviään pääasiassa muunlaisilla kuin säädöstekstistä ilmenevillä toimintavälineillä, joissa painottuvat jo mainitut proaktiiviset keinot ja ylipäänsä informaatioon, neuvontaan, yhteistoimintaan ja epäviralliseen sopimiseen perustuvat keinot. Suoriutuakseen asiamäärästään Kuluttajavirasto on kehittänyt eri tyyppisiä asiaryhmiä varten myös uudenlaisia toimintavälineitä muun muassa sen mukaan, onko kyseessä merkittävä tai uusi asiatyyppi vai tapaus, josta on jo vakiintunut oikeus- ja soveltamiskäytäntö.

Yrityskohtaisesti käsitellyissä tapauksissa (noin 200 vuositason) Kuluttajavirasto hyödyntää portaittain ankaroituvia keinoja, viime kädessä kieltoja ja markkinaoikeusmenettelyä. Näin käsitellään yleensä kuluttajansuojan kannalta tärkeimpiä tapauksia. Näiltä osin kokonaiskuva vaikuttaa selkeältä ja pääosin ongelmattomalta.

Sen sijaan merkittävästä osasta muita asioita on vaikea muodostaa luotettavaa, järjestelmällistä kuvaa siitä, millaisin tuloksiin viranomaisreaktio on eri tapauksissa johtanut. Tämä liittyy jo aiemmin mainittuun tieto- ja seurantajärjestelmän

puutteisiin. Vaarana on, että viranomaistoimintaa ilmentää kuluttajansuoja-asi-  
oissa eräänlaista kaksoisstandardia; tiettyihin toimenpiteisiin ja yrityksiin kohdis-  
tuu viranomaisreaktio, toisiin, kenties vastaavanlaisiin taas ei. Tällä erää ei ole tie-  
toa, missä määrin tästä aiheutuu kuluttajille taloudellista tappiota tai vinouttavaa  
vaikutusta yrittäjien väliseen kilpailuun.

Nykyisen tilanteen korjaamiseksi tulisi harkita erityisesti kolmenlaisia kehittä-  
mistoimenpiteitä. Kuluttajaviraston käytössä olevaa instrumentti- ja seuraamusva-  
likoimaa olisi monipuolistettava vastaamaan muun yritystoimintaa koskevan ajan-  
mukaisen sääntelyn vaatimuksia (esimerkiksi finanssi- ja kilpailuvalvonta), yhtenä  
konkreettisenä esimerkkinä seuraamusmaksun käyttöönotto. Toiseksi olisi laajen-  
nettava aluehallintoviranomaisen toimintamahdollisuuksia Kuluttajaviraston ohja-  
uksessa selväpiirteisissä markkinointi- ja sopimusehtoasioissa, joissa lain sovel-  
tamiskäytäntö on vakiintunut. Kolmanneksi pitäisi arvioida uudelleen kuluttajan-  
suoja-asioiden käsittelyprosessi markkinaoikeudessa, samoin rikosoikeudellisen  
järjestelmän käyttömahdollisuudet kuluttajansuoja-asioissa sellaisissa tilanteissa,  
joissa on kyse säännöksistä ja kuluttajan oikeuksista ilmeisen piittaamattomasti toi-  
mivista elinkeinonharjoittajista.

### **Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa**

Kuluttajavirastolla on yleisluonteinen toimivalta markkinointi- ja sopimusehtoasi-  
oissa, mutta samanaikaisesti usealla muullakin viranomaisella on omalla erityisalal-  
laan näihin asioihin liittyviä tehtäviä (Elintarviketurvallisuusvirasto, Sosiaali- ja ter-  
veysalan lupa- ja valvontavirasto, Finanssivalvonta, Viestintävirasto, Energiamarkki-  
navirasto, Lääkelaitos). Liittymäkohtia on lisäksi Kilpailuviraston sekä usean nykyi-  
sen asiamiesjärjestelmän kanssa.

Käytännössä työnjako on vakiintunut sellaiseksi, että erityisviranomaiset huo-  
lehtivat lähtökohtaisesti omalla tehtäväalallaan enimmäst osasta markkinointi- ja  
sopimusehtoasioita säädösten antamien valtuuksien mukaisesti. Kuluttajaviraston  
roolina on toimia yleisiasiantuntijaviranomaisena kuluttajansuojaongelmien tunnis-  
tamisessa ja niiden erityispiirteiden hallinnassa. Viime vuosina näiden erityisviran-  
omaisten ja Kuluttajaviraston välinen yhteistyö on eri muodoissa tiivistynyt tuntu-  
vasti. Arvioinnin valossa viranomaisten työnjakoon tai yhteistoimintaan ei nykyisin  
liity merkittäviä ongelmia.

### **Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistoiminta ja uusien sääntelymuotojen laajempi hyödyntäminen**

Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan tulosten kannalta yhteistoiminta elinkei-  
noelämän kanssa on olennaista, koska yrityssektori on viraston toimenpiteiden kes-  
keinen kohdetaho. Tätä arviointia tehdessä eri lähteistä saadun yhdensuuntaisen  
tiedon mukaan Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistoiminta on viime vuo-  
sina selkeästi lisääntynyt ja tiivistynyt. Tätä voidaan puoltaa yksiselitteisesti myön-  
teisenä kehityksenä.

Yksi kiinnostava ja laajentamisen arvoinen yhteistoimintamuoto on se, että virasto on sopinut muutaman toimialan ja keskeisen yrityksen kanssa menettelystä, jossa virasto ohjaa kuluttajien yhteydenotot suoraan toimialajärjestölle ja yritykselle. Nämä selvittävät asiaa keskuudessaan sekä suhteessa kuluttajaan ja informoivat sen jälkeen virastoa.

Tämän arvioinnin keskeisimpiä kannanottoja on kuitenkin kuluttaja-asioiden julkisille toimijoille, etenkin työ- ja elinkeinoministeriölle, oikeusministeriölle ja Kuluttajavirastolle osoitettu ehdotus kuluttajapolitiikan strategioiden ja kuluttajaoikeudellisten lähestymistapojen perustavanlaatuisesta uudelleenarvioinnista. Tavoitteena on, että julkiset toimijat ryhtyisivät kannustamaan ja hyödyntämään paljon nykyistä laajemmin ja aktiivisemmin itsesääntelyä, yhteissääntelyä ja muita ns. sääntelyn uusia muotoja, kuten ala- tai asiakohtaisia hyviä käytäntöjä. Julkinen puoli ei voi tietenkään yksin saada näitä aikaan, mutta siltä kaivataan nykyistä vahvempaa ja johdonmukaista aloitteellisuutta sekä myötävaikutusta näihin järjestelyihin. Julkiselta puolelta edellytetään samalla luottamusta yksityisten tahojen toimintakykyyn ja lojaalisuuteen. Vastaavasti yksityisiltä toimijoilta vaaditaan riittävää oikeudellista ja muunlaista kapasiteettia sekä valmiutta varmistaa, että sääntöjen sisältö myös toteutuu omassa toimintakentässä.





Auri Pakarinen

# Kuluttajaviraston valvontatyö ja suhteet sidosryhmiin



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuskysymys ja -aineisto

Tutkimuksen tavoitteena on arvioida *Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön*<sup>1</sup> onnistumista sen perustehtävissä kuluttajansuojan edistämisessä ja valvonnassa<sup>2</sup>. Aluksi arvioidaan yksikön asemaa kuluttajapolitiikassa ja vaikutusvaltaa lainvalmistelussa. Tämän jälkeen tarkastellaan ilmenneisiin kuluttajaongelmiin puuttumista ja käytössä olevien seuraamusten riittävyttä. Lopuksi arvioidaan Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön yhteistyön sujuvuutta elinkeinoelämän edustajien, muiden viranomaisten ja kuluttajajärjestöjen kanssa. Pohjimmiltaan tutkimuksessa pyritään arvioimaan sitä, käytetäänkö Kuluttajaviraston oikeudelliselle yksikölle myönnettyt resurssit niin, että kuluttajansuojan taso kasvaa mahdollisimman paljon<sup>3</sup>.

Kuluttajansuojalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kuluttajien suojaamista ennen kaikkea taloudellisilta menetyksiltä, joita voi aiheutua kohtuuttomista sopimusehdoista, huonolaatuisista tuotteista tai sopimattomasta markkinoinnista<sup>4</sup>. Näistä on säännöksiä paitsi kuluttajansuojalaissa (KSL, 38/1978) myös lukuisissa erityislaeissa<sup>5</sup>, sillä kuluttajansuojalainsäädäntö on laajentunut ja sirpaloitunut huomattavasti viimeisten vuosikymmenien aikana<sup>6</sup>. Kuluttajansuojan tarvetta on perusteltu erityisesti kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisen informaation epäsymmetrisyydellä ja kuluttajien rajoitetulla rationaalisuudella<sup>7</sup>. Kuluttajansuoja on vain yksi osa kuluttajapolitiikkaa. Siinä missä lainsäädännöllä pyritään turvaamaan pääasiassa yksittäisten kuluttajien oikeuksia yksittäisiä elinkeinonharjoittajia vastaan, koostuu kuluttajapolitiikka kuluttajien asemaan ryhmänä vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi kuluttajapolitiikan piiriin kuuluvat kulutuksen vaikutukset taloudelle ja ympäristölle. Kuluttajapolitiikan laaja-alaisemman toteuttamisen ohella tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat Kuluttajaviraston tehtävistä kuluttajien terveydentilan suojaamiseen tähtäävä tuoteturvallisuus, kuluttajavalistus sekä valmismatkaliikkeiden valvonta, joita hoidetaan omissa yksiköissään.

1 Tutkimuksessa on käytetty myös nimityksiä *kuluttajaoikeudellinen yksikkö* ja *kuluttajaoikeusryhmä*.

2 Kuluttajaviraston tehtävistä on säädetty laissa Kuluttajavirastosta (LKV, 1056/1998) 1 §:ssä ja asetuksessa Kuluttajavirastosta (1057/1998) 1 §:ssä. Lisäksi useissa laeissa on säännöksiä kuluttaja-asiamiehen valvontavelvollisuudesta.

3 Vaikuttavuuden arvioinnista ks. Ilmakunnas & Junka & Uusitalo (2008); Rajavaara (2006); Dahler-Larsen (2005) ja Julkisen hallinnon toimivuuden ja arvioinnin kehittäminen (2001). Resurssointi- eli implementointitutkimuksesta ks. Määttä (2006). Kilpailuviraston yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ks. Kangasharju (2009).

4 Sosiaalisesta sopimusoikeudesta ks. Wilhelmsson (1993), 23–38.

5 Esim. asumisoikeuslaki (650/1990), asuntokauppalaki (843/1994), elintarvikelaki (23/2006), huoneenvuokralaki (481/1995), kiinteistönvälityslaki (1074/2000), maakaari (540/1995), laki asianajajista (496/1958), laki saatavien perinnästä (513/1999), sähkömarkkinalaki (386/1995), laki takauksesta ja vierasvelkapanntauksesta (361/1999), laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998) sekä laki vakuutusedustuksesta (570/2005).

6 Oikeudellinen sääntely on ylipäätään jatkuvasti lisääntynyt ja säädöskokoelman sivumäärä kasvanut. *Oikeudellistumiskehityksen* myötä lainsäädännön hallitseminen vaatii yhä enemmän asiantuntemusta. Ks. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 (2006), 62–68.

7 Rischkowsky & Döring (2008); Rubin (1999); Jolls & Sunstein & Thaler (2000); Akerlof (1970). Epätäydellistä kilpailua ei sen sijaan pidetä enää yksioikoisesti kuluttajansuojalainsäädännön perusteluna; Gomez (2003); Määttä (2008), 2.

Tutkimusaineisto koostuu oikeudellisen yksikön toimintaa kuvaavista asiakirjoista ja tilastoista sekä asiantuntijahaastatteluista ja kyselyistä. Haastatteluista tehtiin Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön johtajalle, työ- ja elinkeinoministeriön sekä oikeusministeriön kuluttajapolitiikasta vastaaville virkamiehille ja kuluttajajärjestöille. Kuuden toimialajärjestön edustajia haastatteleamalla hankittiin näkemyksiä Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistyöstä. Toimialajärjestöiksi valittiin yhteiskunnallisesti merkittävät ja Kuluttajaviraston kanssa yhteistyötä tehneet Energiateollisuus, Finanssialan Keskusliitto, Pientaloteollisuus PTT, Suomen Perimistöimistöjen Liitto, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ASML sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom. Yhdeltätoista pyydettiin näkemyksiä yhteistyön sujuvuudesta sähköpostitse tai puhelimitse tehdyn lyhyen kyselyn muodossa. Viranomaiset on eritelty lähdeluettelossa.

Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön toimintaa on arvioitu viime vuosien aikana kolmesti laajempien viranomaisarviointien yhteydessä. Näistä laajimman Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksen (2007) kohteena oli koko kuluttajahallinnon toimivuus. Pääkysymyksenä oli, toimiiko suomalainen kuluttajahallinto parhaalla mahdollisella tavalla kuluttajien hyvinvoinnin lisäämiseksi<sup>8</sup>. Tilasto- ja asiakirja-aineiston ohella tarkastuskertomus pohjautui pääasiassa eri kuluttajaviranomaisille tehtyihin 22 haastatteluun ja 5 kyselyyn. Kokonaisuutena arvioiden tarkastusvirasto päätyi siihen, että kuluttajahallinto toimii kohdallisen hyvin, mutta toisaalta se joutui toteamaan, että kuluttajahallinnon voimavarojen kohdentumisen tarkoituksenmukaisuudesta oli vaikeaa tehdä arviota. Eritäin haasteellisena pidettiin kuluttaja-asioiden hajautuneisuutta monille hallinnonaloille ja useisiin virastoihin. Tarkastuskertomuksessa kiinnitettiin huomiota muun muassa kuluttajahallinnon määrärahojen niukkuuteen; keskeisissä kuluttajaviranomaisissa arviointiin käytettävän noin 20 miljoonaa euroa vuodessa<sup>9</sup>. Summaa verrattiin Ruotsissa vuonna 2005 tehtyyn tutkimukseen, jonka mukaan kulutusongelmista aiheutui kuluttajille vuoden aikana 2,2 miljardin euron suuruiset menetykset, mikä on noin 0,8 prosenttia maan bruttokansantuotteesta<sup>10</sup>. Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee suorittamaan vuonna 2010 jälkiseurannan siitä, mihin toimenpiteisiin sen tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Tarkastuskertomuksen tuloksia esitellään useissa kohdissa tässä tutkimuksessa.

Valtiontilintarkastajat arvioivat kertomuksessaan (2006) suomalaisen kuluttajan asemaa kansainvälistyvillä markkinoilla ja kuluttajahallinnon toimivuutta. Kertomukseen sisältyvän kannanoton mukaan kuluttajansuojan taso on Suomessa yleisesti ottaen hyvä. Suurimpina puutteina pidettiin kuluttajaneuvonnan saatavuutta ja laatua sekä kuluttaja-asiamiehen riittämättömiä valvontakeinoja<sup>11</sup>. Arviot perustuvat keskeisimmiltä kuluttajahallinnon toimijoilta saatuihin selvityksiin.

8 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 33.

9 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 28.

10 Trygga konsumenter som handlar hållbart (2005), 15; Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 28.

11 Valtion tilintarkastajien kertomus 2006, 275, 276.

Torsten Michelsen ja Katriina Silvennoinen (2001) arvioivat kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta Kuluttajaviraston henkilöstöjohtamista. Selvitystä varten haastateltiin kolmeakymmentä Kuluttajaviraston työntekijää, valtionhallinnon ja elinkeinoelämän edustajaa sekä toteutettiin henkilöstökysely. Arvion mukaan kuluttaja-asiamiehen toimiston ja Kuluttajaviraston yhdistyminen ei onnistunut käytännössä. Michelsenin ja Silvennoisen mukaan johtamismenetelmät olivat vanhentuneita, henkilöstön osallistumismahdollisuudet vähäiset ja tiedonkulku huonoa. Henkilöstön ja johdon välillä vallitsi luottamuspuola, eikä poikkeavia mielipiteitä uskallettu vaihtaa seuraamusten pelossa.<sup>12</sup> Lisäksi Michelsen ja Silvennoinen pitivät kuluttajaoikeudellisen ryhmän painoarvoa ja osuutta resursseista liian suurena, vaikka he eivät sinänsä arvioineet Kuluttajaviraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta<sup>13</sup>.

## 1.2 Kuluttajaviraston oikeudellinen yksikkö osana kuluttajahallintoa

Suomalaisen kuluttajahallinnon kokonaisuutta on havainnollistettu kuviossa 1. Kuluttajien asemaan vaikuttavia päätöksiä tehdään lähes kaikissa ministeriöissä, mutta päävastuu kuluttajapolitiikan johtamisesta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Sen keskeisimmät välineet tässä tehtävässä ovat kuluttajapoliittiset ohjelmat, lainvalmistelu ja siihen vaikuttaminen sekä Kuluttajaviraston tulosohejaus. Kuluttajavirasto ohjaa alueetasolla lääninhallitusten toimintaa ja paikallistasolla maistraatteja. Kuuden lääninhallituksen kuluttaja- ja kilpailuosastot avustavat kuluttajaoikeudellisessa valvonnassa ja tarkkailevat erityisesti hintamerkintöjä, kulutusluottojen markkinointia ja asunnonvälitystoimintaa. Maistraateissa työskentelevät kuluttajaoikeusneuvojat neuvovat maksutta kuluttajaongelmissa sekä kuluttajia että elinkeinonharjoittajia ja tekevät myös sovintoesityksiä niiden välisissä riitatapauksissa<sup>14</sup>. Kuluttajatutkimuskeskus on itsenäinen sektoritutkimuslaitos, jossa tutkitaan kuluttamista erityisesti käyttäytymis- ja kulttuuritieteiden näkökulmasta<sup>15</sup>. Kuluttajariitalautakunta antaa ratkaisusuosituksia yksittäisten kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä riidoissa. Euroopan Kuluttajakeskus avustaa kuluttajia rajat ylittävissä riitatilanteissa. Markkinaoikeus ratkaisee kuluttaja-asiamiehen kieltoihin liittyvät asiat.<sup>16</sup>

12 Michelsen & Silvennoinen (2001), 12, 13.

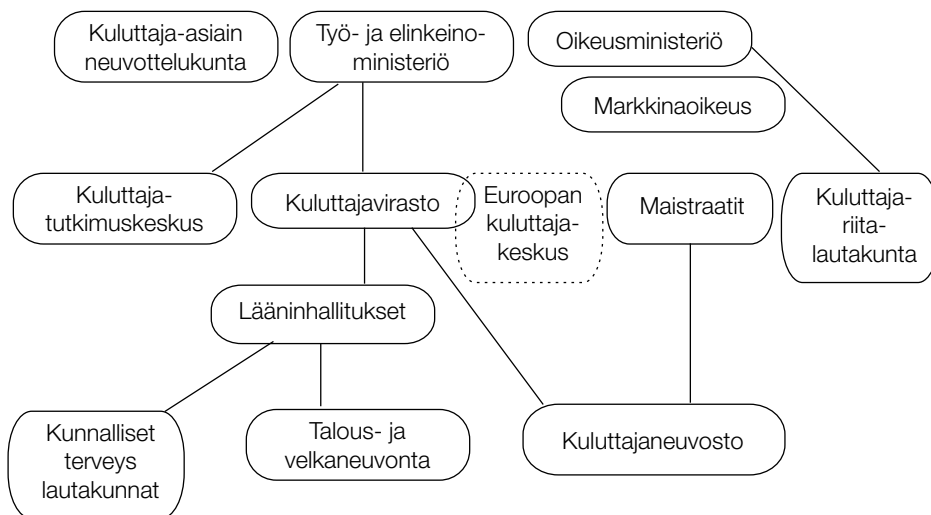
13 Michelsen & Silvennoinen (2001), 23.

14 Kuluttajaoikeusneuvoja on yhteensä 73 (8.10.2009). Vuoden 2009 tammi-syyskuun aikana he käsittelivät 80 000 neuvonta- tai riita-asiaa. Suurin asiaryhmä oli matkapuhelinliittymät. Kuluttaja-asiaien neuvottelukunta (2009).

15 Huttunen (2004), 80.

16 Kattava yleisesitys kuluttajahallinnosta on Kuluttajahallinnon toimivuus (2007).

Kuvio 1. Kuluttajahallinto Suomessa<sup>17</sup>.



Kuluttajahallinnossa on tapahtunut viimeisen vuosikymmenen aikana useita merkittäviä uudistuksia. Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamiehen toimisto yhdistettiin vuonna 1999. Kuluttaja-asiamiehen toimistosta oli päätetty kuluttajansuojalakia säädettäessä tehdä alun perin erillinen yksikkö, sillä tuolloin kuluttaja-asiat sijoittuivat elinkeinohallitukseen, jossa ne olivat marginaalisessa asemassa. Kuluttajaviraston oikeudellinen yksikkö syntyi paljolti kuluttaja-asiamiehen toimiston pohjalta. Markkinatuomioistuimesta ja kilpailuneuvostosta yhdistetty markkinaoikeus aloitti toimintansa vuoden 2002 alussa. Kuluttajariitalautakunnan toimialaa laajennettiin vuonna 2007 huoneenvuokra- ja asumisoikeusasioihin myös yksityishenkilöiden välillä ja se sai nykyisen nimensä kuluttajavalituslautakunnan sijaan. Työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin vuoden 2008 alussa yhdistämällä kauppa- ja teollisuusministeriö sekä työministeriö. Kuluttajaneuvonta siirtyi kunnilta maistraatteihin vuoden 2009 alusta ja kuluttajaneuvojien nimike muutettiin kuluttajaoikeusneuvojiksi<sup>18</sup>. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2009 julkaisemissa selvityksissä on ehdotettu talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä oikeusministeriön hallinnonalalle ja oikeusaputoimistoihin<sup>19</sup> sekä tuoteturvallisuuden valvonnan siirtämistä Kuluttajavi-

17 www.kuluttajavirasto.fi (13.5.2009).

18 Kauppa- ja teollisuusministeriön mietinnössä ehdotettiin siirtämistä maistraatteihin; Kuluttajaneuvonnan kehittäminen (2006); Eräiden tehtävien organisointi valtionhallinnossa (2007); Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 118–123.

19 Rissanen & Karhu & Koltta-Sarkanen (2009). Selvityksessä pidetään Kuluttajaviraston roolia talous- ja velkaneuvonnan kehittäjänä suhteellisen vaatimattomana. Talous- ja velkaneuvojat ovat kokeneet, etteivät he ole saaneet Kuluttajavirastolta tukea resurssien ongelmiin, työtapojen yhdenmukaistamiseen ja juridisiin ongelmiin. Kuluttajaviraston arvioidaan kokevan talous- ja velkaneuvonta itselleen vieraaksi toiminnaksi; Rissanen & Karhu & Koltta-Sarkanen (2009), 46. Toisaalta tätä tutkimusta varten tehdyistä haastatteluista kävi ilmi, ettei talous- ja velkaneuvojille kuluttajaongelmista kertynyttä tietoa ole onnistuttu keräämään ja välittämään kuluttajaoikeudellisen yksikön työn tueksi.

rastolta Turvatekniikan keskukselle<sup>20</sup>. Lääninhallitukset jaetaan vuoden 2010 alussa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen sekä Aluehallintovirastoon, johon sijoitetaan kuluttaja-asiat<sup>21</sup>.

Kuluttajaviraston toiminnot on jaettu neljään ryhmään, jotka ovat kuluttajaoikeus, tuoteturvallisuus, kuluttajatieto sekä palvelut, johon kuuluvat valmismatkaliikkeiden valvonta ja aluehallinnon ohjaus. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä. Kuluttajaoikeusryhmän suuruus on ollut viime vuosien aikana noin 22 henkilötyövuotta, kuten ilmenee taulukosta 1. Yksikön työntekijöistä viidellätoista on oikeustieteellinen koulutus. Yhteensä kuluttajaoikeuden yksikkö on muodostanut viime vuosina noin neljänneksen Kuluttajaviraston henkilötyövuosista ja menoista. Valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa koko Kuluttajaviraston osalta vähennystavoitteeksi on määritelty 15 henkilötyövuotta vuodesta 2005 vuoteen 2011.

**Taulukko 1.** Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön menot (1000 euroa) ja henkilötyövuodet 2006–2008.

	2006	2007	2008
<b>Palkkakustannukset</b> (prosenttia koko Kuluttajaviraston kustannuksista)	909 (21,2 %)	904 (20,5 %)	1 075 (23 %)
<b>Muut kulutusmenot</b>	79 (3,9 %)	43 (2,8 %)	98 (4 %)
<b>Henkilötyövuodet</b> (prosenttia koko Kuluttajaviraston henkilötyövuosista)	23,65 (25,1 %)	22,19 (23,8 %)	22,57 (25,1 %)

20 Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan mahdollinen siirtäminen Tukesiin (2009); HE 218/2009. Siirtoa perustellaan asiantuntemuksen kasvattamisella, toiminnan yksinkertaistamisella ja valvonnan yhdenmukaistamisella, ei niinkään puutteilla Kuluttajaviraston nykyisessä tuoteturvallisuusvalvonnassa. Haastatteluista saadun näkemyksen perusteella Kuluttajavirastossa suhtaudutaan siirtoon myönteisesti.

21 Aluehallinnon uudistamisen tavoitteita ovat hallintoviranomaisten määrän vähentäminen, päällekkäisyyksien poistaminen, työnjaon selkeyttäminen ja hallinnon kansanvaltaistaminen; HE 59/2009.

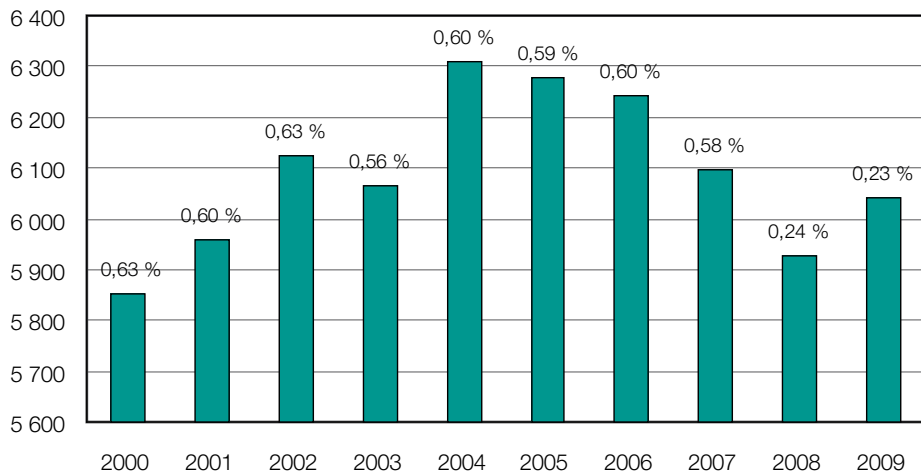


## 2 Yhteistyö kuluttajapolitiikan johtamisessa

### 2.1 Työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuluttajaviraston yhteistyö

Koko työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kuluttajapolitiikan osuus on pieni. Esimerkiksi vuonna 2009 Kuluttajaviraston toimintaan varatut määrärahat olivat vain 0,23 prosenttia koko hallinnonalan määrärahoista<sup>22</sup>. Kuluttajaviraston rahoituksen kehitystä on kuvattu kuviossa 2. Kuluttajavirastolle talousarvioissa myönnetyt määrärahat nousivat vuoteen 2004 asti, minkä jälkeen ne ovat vähentyneet. Osuudessa ohjaavan ministeriön menoista ei ole sen sijaan tapahtunut suuria muutoksia ministeriöiden yhdistymisen vaikutuksia lukuun ottamatta. Kuluttajapolitiikan marginaalisuutta laajassa tehtäväkentässä kuvaa osaltaan sekin, ettei työ- ja elinkeinoministeriön yhdeksänsivuisessa konsernistrategiassa mainita lainkaan siihen liittyviä haasteita tai tavoitteita<sup>23</sup>.

**Kuvio 2.** Kuluttajaviraston määrärahat ja niiden osuus Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahoista (1 000 euroa) vuosina 2000–2009<sup>24</sup>.



Työ- ja elinkeinoministeriön mahdollisuuksia johtaa kuluttajapolitiikkaa on toisinaan epäilty, sillä elinkeinoelämän ja kuluttajien intressejä on pidetty toisilleen

22 Kuluttajaviraston menot ovat olleet noin 6 miljoonaa ja muiden kuluttajaviranomaisten noin 4 miljoonaa euroa. Kaikkien kuluttajaviranomaisten määrärahojen kehityksestä ks. Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 26–28.

23 Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia 3.3.2009.

24 Hinnat on defloitoitu vastaamaan toukokuun 2009 hintatasoa elinkustannusindeksillä 1951:10=100.

vastakkaisina<sup>25</sup>. Työ- ja elinkeinoministeriön virallinen näkemys kuluttajien suojan tarpeesta onkin joiltain osin erilainen Kuluttajaviraston kanssa. Ministeriön kannanotoissa kuluttajat nähdään aktiivisina, rationaaliseen päätöksentekoon kykenevinä, innovaatioiden lähteinä ja talouskasvun moottoreina<sup>26</sup>. Näkemykset tulevat esille esimerkiksi seuraavanlaisissa lausumissa hallinnonalan tulevaisuuskatsauksessa ja Kuluttajaviraston tulossopimuksessa:

”Pohjoismaiseen tapaan kuluttajat Suomessa ovat maailman mitassa edelläkävijöitä erityisesti kriittisyytensä ja osaamisensa puolesta<sup>27</sup>.”

”Kuluttajaviraston toiminta ja tavoitteet tukevat elinkeinopoliittisia linjauksia; ne aktivoivat kuluttajia toimimaan markkinoiden innovaattorina ja auttavat yrityksiä toimimaan asiakas- ja markkinalähtöisesti<sup>28</sup>.”

Kuluttajavirasto on puolestaan korostanut esimerkiksi antamissaan lausunnoissa kuluttajien rajallisia kykyjä, suojan tarvetta ja erityisesti heikkojen kuluttajaryhmien asemaa. Erilaiset käsitykset kuluttajasta heijastuvat näkemyksiin kuluttajaongelmiin puuttumisesta, sillä työ- ja elinkeinoministeriö on painottanut informaatio-ohjausta, kun taas Kuluttajavirasto on toivonut seuraamusvalikoiman laajentamista. Kummankin viranomaisen kuluttajakäsityksessä on puutteensa; työ- ja elinkeinoministeriön julkilausumissa ei tunnusteta kuluttajien heterogeenisyyttä, kun taas Kuluttajaviraston näkemyksissä vaarana on kuluttajien kykyjen aliarvioiminen joissakin tapauksissa.

Kuluttajapolitiikan johtamisen työkaluiksi on laadittu *kuluttajapolitiittisia ohjelmia* vuodesta 1983, tosin ei yhtäjaksoisesti. Ohjelmissa on luotu lyhyt katsaus keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin ja määritelty eri viranomaisille muutamia painopistealueita. Tuoreimman, vuosien 2008–2011 ohjelman valmisteli työ- ja elinkeinoministeriön asettama johtoryhmä, jossa oli edustajat seuraavista viranomaisista:

- työ- ja elinkeinoministeriö, 3 edustajaa
- Kuluttajavirasto; kuluttaja-asiamies
- Kuluttajatutkimuskeskus
- liikenne- ja viestintäministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- oikeusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- valtiovarainministeriö
- ympäristöministeriö

25 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 51–54; Kauppa- ja teollisuusministeriön arviointi (2007), 12, 13; Michelsen & Silvennoinen (2001), 32; Autio & Heinonen & Huttunen (2008).

26 Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus (2006), 13–15; Elinkeino- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus (2006), 29–33.

27 Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus (2006), 14.

28 Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välinen tulossopimus vuodelle 2007, 1.

Lisäksi kuluttajapoliittisten ohjelmien laatimiseen osallistuu työministerin johtama kuluttaja-asiain neuvottelukunta<sup>29</sup>, johon kuuluu kuluttajaviranomaisten sekä kuluttaja-, palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen edustajia. Käytännössä harvoin kokoontuva, erilaisia intressejä edustava kolmenkymmenen jäsenen neuvottelukunta ei voi vaikuttaa ohjelman sisältöön kovin yksityiskohtaisella tasolla. Ohjelmien valmistelua voidaan pitää siinä mielessä onnistuneena, että haastatteluiden perusteella työ- ja elinkeinoministeriö, Kuluttajavirasto ja kuluttajajärjestöt pitivät vaikutusmahdollisuuksiaan riittävinä ja valittuja painopistealueita osuvina<sup>30</sup>. Kääntöpuolena kuluttajatahojen vahva asema on vaikeuttanut muiden alojen viranomaisien sitouttamista ohjelmaan<sup>31</sup>. Minna Autio, Visa Heinonen ja Kaisa Huttunen (2008) ovat kritisoineet viime vuosien kuluttajapoliittisia ohjelmia siitä, että niissä kuluttajat on nähty pikemminkin rationaalisina ja aktiivisina, kuin suojelua tarvitsevinä.

Kuluttajapoliittisten ohjelmien tavoitteita on kritisoitu liian yleisluontoisiksi<sup>32</sup>. Vuosien 2008–2011 ohjelmasta laadittiinkin tarkoituksella aiempaa lyhyempi ja konkreettisempi<sup>33</sup>. Tästä huolimatta sen kieliasun selkeydestä ja tavoitteiden konkretisoinnista voidaan löytää puutteita. Liitteeseen 1 valitut kaksi ohjelman alalukua valaisevat näihin liittyviä ongelmia. Ohjelman kokonaisrakennetta hämärtää se, että sen toinen luku on otsikoitu ”Kuluttajapolitiikan tavoitteet”, kun taas kolmannen luvun otsikkona on ”Kuluttajapolitiikka 2008–2011”. Kolmas luku koostuu 13 alaluvusta, joissa esitellään toimenpiteitä. Näidenkin otsikointi on toisinaan harhaanjohtavaa. Esimerkiksi liitteeseen valittu alaluku 3.5. on otsikoitu ”Kuluttajan asema tietoyhteiskunnassa”, vaikka kohdan kuvauksessa keskitytään lähinnä sähköisen maksamisen turvallisuuteen. Kuluttajan asemaan tietoyhteiskunnassa kuuluisivat laajemmalla tasolla esimerkiksi internetmainonta ja viestintäpalvelut. Valittu toimenpide – toimenpideohjelman laatiminen – ei anna lisävalaistusta aihepiiriin koostumuksesta. Luottoja koskevaan alalukuun 3.4. sisältyy sellaisia toimenpiteitä, joiden toteutuminen ei liity sinänsä ohjelmaan; EU:n kulutusluottodirektiivi tulee panna täytäntöön ohjelmasta riippumatta ja pikaluottojen sääntelyä suunnitteleva työryhmä oli asetettu jo ennen ohjelman laatimista. Kuluttajavirastolle ei ole määrätty valistuksen ohella muita luottoihin liittyviä toimenpiteitä, vaikka luottojen markkinoinnin ja niihin liittyvien sopimusehtojen valvonta olisi keskeistä kuluttajien oikeuksien kannalta.

Kuluttajapoliittisten ohjelmien seurantaa on pyritty kehittämään. Kuluttajahalinnolle ja sidosryhmille tehdyssä kyselyssä vuosien 2000–2003 kuluttajapoliittisen ohjelman toteutuminen sai kouluarvosanan 7,4 vaihteluvälin ollessa kuudesta kahdeksaan<sup>34</sup>. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) toivoi suunnitelmallisempaa

29 Kuluttaja-asiain neuvottelukunnasta ks. Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 54, 55.

30 Samoin arvioi valtioneuvoston tarkastusvirasto; Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 41.

31 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 41–43.

32 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 41.

33 Vuosien 2004–2007 ohjelmaa edelsi sidosryhmäkartoitus ja ohjelman laatimisessa hyödynnettiin konsultteja. Ohjelman suomenkielisen osuuden laajuus oli 47 sivua, kun vuosien 2008–2011 ohjelma oli laajuudeltaan 23 sivua.

34 Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003), 4. Kysely lähetettiin 180 asiantuntijalle, joista hieman yli puolet vastasi. Osa jätti vastaamatta kysymykseen, koska eivät tunteneet ohjelmaa tai pitivät itseään jääveinä arvioimaan sitä.

seurantaa<sup>35</sup> ja vuosien 2004–2007 ohjelman toteutumisesta laadittiinkin kauppa- ja teollisuusministeriössä muistio, johon on listattu viranomaisten toteuttamia hankkeita<sup>36</sup>. Liitteessä 2 on havainnollistettu ohjelman seuranta viestintäpalveluiden osalta. Seurantamuistiosta saa vaikutelman, että viestintäpalvelut ovat olleet Kuluttajavirastossa keskeisellä sijalla. Jatkossa sekä ohjelman että seurannan laatimisessa olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota niiden kieliasun selkeyteen. Esimerkiksi ”kohtuullisen riskin jaon varmistaminen kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välillä” tai ”kuluttajavaatimusten määrittely mobiilisisältöpalveluissa” ovat jossain määrin epäselviä ilmauksia. Vuosien 2008–2011 ohjelman mukaan sen toteutumisesta ja kuluttajapolitiikan tilasta tulee antaa kertomus vuonna 2010. Huolellisen seurannan kannalta haasteellista tulee olemaan nykyisessä ohjelmassa asetettujen toimenpidekokonaisuuksien suuri määrä – 13 kappaletta. Jatkossa on syytä harkita neljälle vuodelle asettavien tavoitteiden vähentämistä entisestään kokonaisuuden selkeyttämiseksi ja seurannan helpottamiseksi.

Kuluttajavirasto on tehnyt *tulosopimuksia* ohjaavan ministeriön kanssa perustamisestaan lähtien 1990-luvun alussa. Tulosopimusneuvottelut käydään syksyisin ja Kuluttajaviraston tulee antaa kahdesti vuodessa seurantatietoja. Tulosopimusneuvotteluissa käsitellään Kuluttajaviraston esittämää valmista ehdotusta, mikä toisaalta helpottaa neuvotteluita, mutta toisaalta kaventaa niiden merkitystä. Vuoden 2009 viisisivuisessa tulosopimuksessa on määritelty kuluttajaoikeudellisiksi painopistealueiksi myös kuluttajapolitiisessa ohjelmassa mainitut viestintäpalvelut, luotot ja ympäristövaihtamät markkinoinnissa. Kaiken kaikkiaan tulosopimuksen tavoitteet on määritelty erittäin yleisellä tasolla, mitä myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kritisoinut<sup>37</sup>. Liitteeseen 3 on valittu erityisesti kuluttajaoikeusryhmää koskevia kohtia vuoden 2009 tulosopimuksesta. Sille määritelty toiminnallista tehokkuutta koskeva tavoite sisältyy jo Kuluttajavirastosta annettuun lakiin (1.3 §), samoin kuin yhteistoimintavelvoitteet viranomaisten kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön edeltäjän, kauppa- ja teollisuusministeriön, tulosohjauksen on havaittu kehittyneen 2000-luvun aikana strategisempaan suuntaan, jolloin ministeriö antaa hallinnonalan kehittämiselle suuntaviivat, eikä puutu niinkään virastojen operatiiviseen toimintaan<sup>38</sup>.

Kaiken kaikkiaan työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuluttajaviraston välinen yhteistyö on vähäistä, erityisesti kuluttajapolitiikkaa koskevissa sisällöllisissä kysymyksissä. Yhtenä syynä tähän saattaa olla kuluttajapolitiikan johtamisen hajaantuminen eri henkilöille työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriössä kuluttajapolitiikka kuuluu työministerin johtamalle työelämä- ja markkinaosastolle. Osaston sisällä kuluttaja-asiat sijoittuvat sisämarkkina- ja kuluttajapolitiikan yksikköön, jossa työskentelee noin viisitoista työntekijää. Yksikössä kuluttaja-asioita hoitaa kolme työntekijää osa-aikaisesti, joista yksi on keskittynyt tuoteturvallisuusasioihin.

35 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 41–43.

36 Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007).

37 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 63.

38 Monta tietä vaikuttavuuteen (2008), 53.

Kuluttajaoikeudellisten asioiden keskittäminen yhdelle henkilölle voisi parhaimmillaan selkeyttää vastuunjakoa, lisätä asiantuntemusta ja yksinkertaistaa yhteistyötä. Tiiviimpi yhteistyö sisällöllisissä kysymyksissä kasvattaisi kuluttajansuojaa koskevaa asiantuntemusta, joka ei Kuluttajaviraston sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajien haastatteluiden perusteella nykyisin välity tarpeeksi osapuolten välillä. Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen vaikutuksia kuluttaja-asioiden hoitamiseen on toistaiseksi liian aikaista arvioida. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluisissa pidettiin kahden ministerin mallia hyvänä, sillä nyt kuluttaja-asioissa voidaan saada tukea elinkeinoministeriltä, mikäli työministeri ei sattuisi olemaan osaluella aktiivinen.

## 2.2 Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin kuluttajapolitiikkaan

Arviolta 85 prosenttia eurooppalaisesta kuluttajansuojalainsäädännöstä on peräisin Euroopan yhteisöstä<sup>39</sup>. Yhtenäisellä kuluttajansuojalainsäädännöllä pyritään ennen kaikkea sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseen Lissabonin strategian<sup>40</sup> hengessä. Kuluttaja-asiat kuuluvat Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin. Jaettuun toimivaltaan kuuluvilla aloilla sekä yhteisö että jäsenvaltiot voivat säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat säätää jaettuun toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä, kunnes samasta aiheesta annetaan yhteisön sääntelyä, jolloin toimivalta siirtyy tuon seikan osalta yhteisölle.<sup>41</sup> Aiemmin kuluttajansuojan alalla annettiin etupäässä minimiharmonisointidirektiivejä, jolloin jäsenvaltiot saattoivat halutessaan ylläpitää kuluttajan kannalta edullisempaa lainsäädäntöä. Yhteisön laajentumisen ja sähköisen kaupankäynnin kasvun vuoksi komissio on viime aikoina kuitenkin kannattanut täysharmonisoinnin lisäämistä. Saattaessaan voimaan täysharmonisointidirektiivejä jäsenvaltiot eivät voi alittaa eivätkä ylittää direktiivissä säädettyä kuluttajansuojan tasoa. Tavoitteena on ollut, että elinkeinonharjoittajien kustannukset käydä kauppaa yhteisön sisällä alenisivat ja kuluttajien luottamus lisääntyisi.<sup>42</sup>

Komissiossa kuluttajansuoja-asiat valmistellaan terveyst- ja kuluttaja-asioiden pääosastolla (*Directorate General for Health and Consumers* eli DG Sanco). Komissio on linjannut toimintansa suuntaviivoja kuluttajapoliittisissa strategioissa, joita on laadittu vuosille 2002–2006<sup>43</sup> ja 2007–2013<sup>44</sup>. Strategioiden keskeisimpiä tavoitteita ovat olleet kuluttajansuojalainsäädännön yhdenmukaistaminen, rajat ylittävä

39 Kuluttajien luottamuksen voittaminen (2009). Kuluttajansuojalainsäädäntöä annetaan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla. Kyseisen artiklan perusteella on annettu monenlaista lainsäädäntöä, jonka yhteisenä piirteenä on ollut pyrkimys sisämarkkinoiden toteuttamiseen. Perustamissopimuksen 153 artiklassa on määritelty kuluttajansuoja yhdeksi yhteisön keskeisistä tavoitteista. Tämän artiklan perusteella EY voi toteuttaa kuluttajansuojan alalla tukitoimia, mutta ne eivät saa tarkoittaa kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista.

40 Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategia hyväksyttiin vuonna 2000. Sitä ollaan parhaillaan uudistamassa ja komission odotetaan käynnistävän kansalaisjärjestöille suunnatun kuulemisen aiheesta lokakuussa 2009; [www.euractiv.com/en/opinion/growth-jobs-reshaping-eu-lisbon-strategy/article-183277#links](http://www.euractiv.com/en/opinion/growth-jobs-reshaping-eu-lisbon-strategy/article-183277#links) (7.10.2009).

41 Ks. tästä ns. pre-emption-opista Tala (2005), 68.

42 EU-kuluttajaoikeudesta ks. Micklitz & Reich & Rott (2009) ja Savia (2008).

43 KOM(2002) 208 lopullinen, EYVL C 137/2, 8.6.2002, 2.

44 KOM(2007) 99 lopullinen, EYVL C 181, 3.8.2007, 19.

valvontaviranomaisten yhteistyö, kuluttajajärjestöjen vaikutusvallan kasvattaminen, kuluttajansuojaa koskevan vertailevan tiedon luominen sekä horisontaalisuuden kasvattaminen kuluttajia koskevassa lainsäädännössä ja viranomaisyhteistyössä. Siinä missä kansalliset kuluttajapolitiittiset ohjelmat ovat keskittyneet enemmän sisällöllisiin kysymyksiin kuluttajansuojan alueella, ovat yhteisön kuluttajapolitiittiset strategiat liittyneet enemmän menettelyiden kehittämiseen. Kuluttajavirasto on mukana komission pysyvässä CPC-komiteassa (*Consumer Protection Cooperation*), joka osallistuu viranomaisyhteistyön ja kuluttajansuojalainsäädännön kehittämisen suunnitteluun. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole osallistunut komitean toimintaan, toisin kuin kuluttaja-asioista vastaavat ministeriöt useissa muissa maissa, kuten Ruotsissa.

EU:n kuluttajapolitiikkaan yleisesti liittyvät tehtävät kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle<sup>45</sup>, kun taas kuluttajansuojalainsäädännön valmistelu on oikeusministeriön vastuulla. Kun komissio on antanut esimerkiksi tiedonannon tai säädösehdotuksen tietystä EU-hankkeesta, valmisteluvastuussa olevassa ministeriössä laaditaan niin kutsuttu perusmuistio<sup>46</sup>. Perusmuistiota käsitellään *kuluttaja-asioiden valmistelujaostossa* (jaosto 24). Neuvoa-antavat valmistelujaostot ovat EU-asioiden komitean asettamia ja niiden tarkoituksena on saattaa yhteen eri alojen viranomaisia ja muita toimijoita Suomen neuvottelukannan muodostamiseksi. Jos Suomen kannasta ei päästä jaostossa yhteisymmärrykseen, näkemysten yhteensovittaminen tapahtuu ylempillä tasoilla, viime kädessä EU-ministerivaliokunnassa.

Kuluttaja-asioiden valmistelujaoston puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön sisämarkkina- ja kuluttajapolitiikan yksikön johtaja. Oikeusministeriöstä on mukana kuluttajansuoja-asioista vastaava virkamies ja Kuluttajavirastosta kuluttajaoikeudellisen yksikön johtaja sekä kuluttaja-asiamies. Valmistelujaoston kokoonpano on monipuolinen, kuten käy ilmi alla olevasta listasta. Euroopan kuluttajakeskuksella, lääninhallitusten kuluttaja-asioiden yksiköillä ja kuluttajaoikeusneuvojilla ei kuitenkaan ole edustajia. Jäsenenä ei ole myöskään sääntelytutkimuksen tai kuluttajapolitiikan tutkijoita. Kuluttajavirastolla on lisäksi edustus valtiovainministeriön johtamassa rahoituspalveluiden ja pääomaliikkeiden valmistelujaostossa (jaosto 10).

Kuluttajapolitiikan valmistelujaostoon kuuluvat 29 jäsentä edustavat seuraavia tahoja (tilanne 14.7.2009):

- Ahvenanmaa, 2 jäsentä
- AKAVA / Agronomiliitto
- Asiakkuusmarkkinointiliitto
- Elinkeinoelämän Keskusliitto
- Keskuskauppakamari
- kuluttajariitalautakunta

45 Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), 21 §.

46 Hyvärisen (2009a), 11 mukaan: "Muistiossa selvitetään komission esityksen keskeiset sisällölliset, oikeudelliset, taloudelliset ja poliittiset näkökohdat sekä kerrotaan Suomen alustava kanta. Perusmuistiossa tulee myös kuvata komission ehdotuksen keskeiset vaikutukset."

- Kuluttajat-Konsumenterna ry
- Kuluttajatutkimuskeskus
- Kuluttajavirasto, 2 jäsentä
- oikeusministeriö
- Opetushallitus
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
- Palvelualojen Ammattiliitto ry
- Suomen Kaupan Liitto, 2 jäsentä
- Suomen Kuluttajaliitto ry
- Tekstiili- ja vaateteollisuus ry FINATEX
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- Tullilaboratorio
- työ- ja elinkeinoministeriö, 4 jäsentä
- valtioneuvoston EU-sihteeristö
- valtiovarainministeriö
- ympäristöministeriö, 2 jäsentä

Koska kuluttajansuojaa koskeva päätöksenteko tapahtuu nykyisin suurelta osin EU-tasolla, Suomen hallituksen on pyrittävä aktiivisesti vaikuttamaan kuluttaja-asioiden lainvalmisteluun ja päätöksentekoon yhteisössä muutoinkin, kuin vain osallistumalla neuvoston työskentelyyn. Esimerkiksi yhteydet komission vastuuvalmistelijoihin ja Euroopan parlamentin avainhenkilöihin ovat ratkaisevan tärkeitä. Vaikuttamisen tärkeys on tunnustettu Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, jonka mukaan: ”Hallitus kiinnittää erityistä huomiota EU:n sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön ennakoivaan kehittämiseen ja aktiiviseen vaikuttamiseen lainsäädännön saamiseksi entistä toimivammaksi<sup>47</sup>.” Vaikuttamisteemaa on jossain määrin konkretisoitu valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta<sup>48</sup>. Lisäksi kuluttajapolitiisessa ohjelmassa on määritelty edunvalvonnan tehostaminen EU:n toimielimissä yhdeksi tavoitteeksi<sup>49</sup>. Näihin vaatimuksiin vastatakseen kuluttaja-asioiden valmistelujaosto kokosi vuonna 2009 ensi kertaa yhteen Suomen kuluttajapolitiiset tavoitteet EU:ssa. Tavoitteet on kuitenkin esitetty hyvin yleisluontoisella tasolla, kuten: ”Suomi katsoo, että kuluttajien oikeussuojaa sisämarkkinoilla on syytä vahvistaa” tai: ”Suomi tukee tavoitetta selvittää vähittäisfinanssipalvelujen kehittymistä kuluttajan kannalta.<sup>50</sup>” Tavoitteiden varovaisuuteen vaikuttaa todennäköisesti eri intressiryhmien edustus valmistelujaostossa. Lisäksi on huomattava, että tavoitteiden määrittely on vasta ensimmäinen askel. Varsinainen vaikuttamistyö tarkoittaa niitä keskustelualoitteita ja tekstiehdotuksia, joita Suomi tekee komissiolle, parlamentille ja muille jäsenvaltioille.

Suomalaiset kuluttajajärjestöt pyrkivät osaltaan vaikuttamaan Eurooppalaisen kuluttajapolitiikan ja -lainsäädännön sisältöön. Kuluttajajärjestöjen merkitys on

47 Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007), 50.

48 Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (2009).

49 Kuluttajapolitiinen ohjelma vuosille 2008–2011, 13.

50 Suomen kuluttajapolitiiset tavoitteet EU:ssa. Julkaisematon luonnos 11.3.2009. EU-asioiden komitea, jaosto 24.

tunnustettu myös kuluttajapoliittisessa ohjelmassa, jonka mukaan kuluttajajärjestöille tulee turvata riittävät resurssit, jotta ne voivat toimia tehokkaasti EU:n kuluttajaliikkeessä.<sup>51</sup> Suomalaiset kuluttajajärjestöt osallistuvat EU-vaikuttamiseen kolmella foorumilla. Komissiolla on neuvoa antava kuluttajaryhmä ECCG (*European Consumer Consultative Group*), jossa on mukana edustajat jokaisen jäsenmaan kuluttajajärjestöstä. Ryhmä perustettiin komission päätöksellä vuonna 2003. Tätä ennenkin toimi neuvoa antava kuluttajakomitea, jonka tehtävänä oli välittää kuluttajajärjestöjen näkemyksiä komissiolle. Suomalaiset kuluttajajärjestöt suunnittelevat yhdessä Suomen kantoja ennen ECCG:n kokouksia, joita pidetään neljästi vuodessa. Jo vuonna 1962 Brysseliin perustettu eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen kattojärjestö BEUC (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs, European Consumers' Organization*) pyrkii vaikuttamaan laajasti eri EU:n toimielimiin<sup>52</sup>. Kuluttajajärjestöjen ohella Kuluttajavirasto on BEUC:n jäsen. BEUC tiedustelee usein jäsentensä mielipiteitä ajankohtaisissa kysymyksissä ja järjestää yhteisiä tiedotuskampanjoita. *Euroopan talous- ja sosiaalikomitea* on yhteisön toimielin, jolla on tietyissä lainsäädäntöasioissa neuvoa-antava rooli. Siihen kuuluu edustajia työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä sekä muista kansalaisjärjestöistä. Joissakin kysymyksissä talous- ja sosiaalikomitean kuuleminen on pakollista, ennen kuin voidaan päättää uudesta yhteisön sääntelystä. Toisissa asioissa kuuleminen on vapaaehtoista. Lisäksi komitea julkaisee jonkin verran oma-aloitteisia kannanottoja. Yksi Suomen yhdeksästä komitean jäsenestä on edustanut kuluttaja- ja kotitalousjärjestöjä vuodesta 2006. Laajasta kokoonpanosta johtuen komiteassa joudutaan tekemään usein kompromisseja, mutta kuluttajajärjestöjen painoarvoa on kasvattanut työntekijäjärjestöjen asettuminen usein niiden puolelle.

Pohjoismaisen yhteistyön merkitys on vähentynyt EU:n painoarvon kasvaessa. Pohjoismaiset kuluttaja-asiamiehet ja muut kuluttajaviranomaiset kuitenkin tapaavat säännöllisesti ja vaihtavat tarpeen tullen tietoja ajankohtaisista kuluttajaongelmista ja toimenpiteistä. Ne muodostavat myös yhteisiä kantoja valmisteilla olevaan yhteisön sääntelyyn. Aikaisemmin viranomaiset keskustelivat kuluttajapolitiikasta pohjoismaisessa ministerineuvostossa, jossa toimi kuluttajakysymysten pohjoismainen virkamieskomitea (ÅK-KONS). Vuodesta 2006 kuluttaja-asiat eivät ole enää kuuluneet virallisen pohjoismaisen yhteistyön piiriin, vaan niitä hoidetaan epävirallisessa, pari kertaa vuodessa kokoontuvassa Pohjoismaisessa kuluttajaryhmässä (NordKons). Myös yhteistyö pohjoismaisten kuluttajajärjestöjen kesken on vähentynyt ja keskittynyt yhä enemmän EU-vaikuttamiseen. Yhteinen mielipide kasvattaa niiden painoarvoa muun muassa kattojärjestö BEUC:ssa. Pohjoismaiset kuluttajajärjestöt vaikuttavat lisäksi kansainvälisessä kuluttajajärjestöjen liitossa (*Consumers'*

51 Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2011, 20.

52 Kattojärjestöjen merkityksestä suomalaisjärjestöjen vaikuttamistyössä ks. Hyvärinen (2009b), 311–313.



*International*, IC). Koska liitto toimii maailmanlaajuisesti, se ei ole yhtä tärkeä vaikuttamiskanava eurooppalaiseen kuluttajapolitiikkaan.

Kuluttajavirasto on mukana kansainvälisessä kuluttajaviranomaisten verkostossa ICPEN:ssä (*International Consumer Protection and Enforcement Network*), jonka toiminnassa on korostunut huijausten ja petosten vastainen toiminta. Kuluttajavirasto on osallistunut jonkin verran ICPEN:n työryhmiin, kansainvälisiin tiedotus- ja valvontakampanjoihin ("*sweep days*"). Kuluttajavirasto tekee myös tarvittaessa muille ICPEN-maille kyselyitä Suomessa kyseenalaisesti markkinoivista yrityksistä<sup>53</sup>. Kuluttajavirasto tekee tiiveintä yhteistyötä ICPEN:n EU-jäsenmaiden kanssa; esimerkiksi EU:n yhteistyöasetuksen valmisteluun osallistuttiin järjestön puitteissa.

Taulukossa 2 on esitetty yhteenveto suomalaisten viranomaisten ja järjestöjen vaikutuskanavista eurooppalaisessa ja kansainvälisessä kuluttajapolitiikassa. Lisäksi taulukossa on mainittu eri tahojen rooli kansallisessa kannanmuodostuksessa.

**Taulukko 2. Yhteenveto suomalaisten vaikutuskanavista kansainväliseen kuluttajapolitiikkaan.**

Työ- ja elinkeinoministeriö	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomen edustaminen neuvostossa päätettäessä EU:n kuluttajapolitiikasta</li> <li>• Päävastuu kansallisesta kuluttajansuoja-asioiden valmistelusta; kuluttaja-asioiden EU-valmistelujaoston puheenjohtajuus</li> </ul>
Oikeusministeriö	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomen edustaminen neuvostossa päätettäessä kuluttajansuojaa koskevasta yhteisölaainsäädännöstä</li> <li>• Kansallisesti osallistuminen kuluttaja-asioiden EU-valmistelujaoston työskentelyyn</li> </ul>
Kuluttajavirasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-vaikuttaminen: komission CPC-komitea, BEUC- kattojärjestö</li> <li>• Kansallisesti osallistuminen kuluttaja-asioiden ja finanssialan EU-valmistelujaostojen työskentelyyn</li> <li>• Yhteistyö pohjoismaisten kuluttajaviranomaisten kanssa</li> <li>• OECD</li> <li>• Kansainvälinen yhteistyö: ICPEN</li> </ul>
Kuluttajajärjestöt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-vaikuttaminen: Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, komission ECCG-komitea, BEUC-kattojärjestö</li> <li>• Kansallisesti jäsenyydet seitsemässä EU-valmistelujaostossa*</li> <li>• Yhteistyö pohjoismaisten kuluttajajärjestöjen kanssa</li> <li>• Kansainvälinen yhteistyö: IC</li> </ul>

\* Kilpailukykyjaosto, kuluttaja-asioiden jaosto, maatalous- ja elintarvikejaosto, terveysjaosto, ulkosuhteiden jaosto, viestintäjaosto ja ympäristöjaosto (tilanne 29.9.2009).

Edellä mainittujen yhteistyöelinten lisäksi Suomen hallitus, virastot ja suomalaisjärjestöt voivat tehdä epävirallista taustavaikuttamista EU:ssa. Esimerkiksi Kuluttajavirasto osallistuu toisinaan julkisiin kuulemisiin, joita komissio järjestää antamiensa valkoisten ja virheiden kirjojen sekä lainsäädäntöehdotusten pohjalta. Lisäksi virasto lähettää verkkolehtensä englanninkielistä versiota *Current Issues in Consumer Law*

53 Esim. vuonna 2005 kyselyitä tehtiin 24; Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2005, 8.

paperimuodossa keskeisille alan vaikuttajille EU:ssa. Lehdessä esitetään Kuluttajaviraston näkemyksiä ajankohtaisista säädöshankkeista. Jakelu kattaa muiden muassa suomalaiset Euroopan parlamentin jäsenet, Suomen pysyvän edustuston Brysselissä, Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuoja-asioiden valiokunnan (*Committee on Internal Market and Consumer Protection, IMCO*), komission kuluttaja-asioiden pääosaston sekä kuluttajajärjestöjen katto-organisaatio BEUC:n.

## 2.3 Kuluttajaviraston vaikutusvalta kansallisessa lainvalmistelussa

Vaikka vastuu kansallisesta kuluttajapolitiikasta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, kuluttajansuojaa koskevat lait valmistellaan oikeusministeriössä<sup>54</sup>. Osittain tämä johtuu historiallisista syistä, sillä kuluttajansuojalainsäädäntö on alusta lähtien valmisteltu oikeusministeriössä. Toiseksi oikeusministeriössä on perinteisesti valmisteltu yleislait, joilla on vaikutuksia laajoille ihmisryhmille. Toisaalta myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan runsaasti kuluttajia läheisesti koskettavaa lainsäädäntöä. Tuoteturvallisuuden ohella esimerkiksi palveludirektiivin täytäntöönpano ja kauppojen aukioloaikoja koskeva sääntely ovat sen vastuulla. Ministeriöiden edustajat pitivät toimivaltojen jakoa aihepiireittäin selkeänä<sup>55</sup>. Kuluttajavirasto on mukana kuluttajansuojaan liittyvissä oikeusministeriön työryhmissä. Kuluttajaviraston sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajien haastatteluiden perusteella kuluttajansuojaa koskevan asiantuntemuksen välittymistä lainvalmisteluun haittaa etenkin se, etteivät tahot keskustele riittävästi keskenään sisällöllisistä kysymyksistä työryhmätyöskentelyn ulkopuolella.

Kuluttajaviraston pääasialliset keinot kansallisen lainsäädännön sisältöön vaikuttamisessa ovat lausuntojen antaminen ja työryhmien jäsenyydet. Näitä käytetään runsaasti; esimerkiksi vuonna 2005 oikeudellinen yksikkö antoi 185 lausuntoa ja osallistui 49 työryhmään<sup>56</sup>. Vuonna 2006 siltä pyydettiin 290 lausuntoa ja sillä oli edustus 30 työryhmässä<sup>57</sup>. Vuonna 2007 Kuluttajavirasto käsitteli 150 lausuntopyyntöä ja oli jäsenenä 17 työryhmässä. Annettujen lausuntojen määriä voidaan pitää suurena<sup>58</sup>. Vähäisempi merkitys Kuluttajaviraston säädösvaikuttamisessa on eduskunnan valiokuntakuulemisilla ja lakialoitteilla. Taulukosta 3 käy ilmi, että Kuluttajavirastoa kuullaan eduskunnan valiokunnissa huomattavasti muita kuluttajaviranomaisia enemmän. Valiokuntien merkitys lainvalmistelussa on kuitenkin ministeriöitä vähäisempi<sup>59</sup>. Lakialoitteita Kuluttajavirasto on antanut vähän, esimerkiksi vuonna 2008 kaksi kappaletta. Työ- ja elinkeinoministeriölle annettu aloite koski kuluttaja-

54 Valtioneuvoston ohjesäännön (annettu 3.4.2003) mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluu lainvalmistelu yksityisoikeuden alalla (14 §) ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluu kuluttajapolitiikka (21 §).

55 Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut samoin; Kuluttajahalinnon toimivuus (2007), 49.

56 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2005, 8.

57 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 9. Kuluttajavirasto ei vastaa kaikkiin lausuntopyyntöihin.

58 Esim. oikeusasiamies antoi vuosien 1996–2006 aikana keskimäärin 21 lausuntoa lainsäädäntöhankkeista vuodessa; Määttä & Keinänen (2007), 63. Asianajajaliitto antaa vuosittain noin 40 lausuntoa ja osallistuu noin 40 työryhmään; Tala & Pakarinen & Kyttä (2009), 18, 19.

59 Valiokunnat hyväksyvät hallituksen esityksistä 23 prosenttia sellaisenaan ja muuttavat esityksistä 53 prosenttia; Ervasti & Tala & Castrén (2000), 82. Muutokset koskevat kuitenkin pääasiassa yksityiskohtia, lakitekniikkaa ja -kieltä.

asiamiehen valvontakeinojen ajanmukaisuuden selvittämistä ja oikeusministeriölle annettu aloite koski vastuulliseen luotonantoon liittyviä sääntelytarpeita.

**Taulukko 3.** Eduskunnan valiokunnissa asiantuntijoina kuullut kuluttajaorganisaatiot vuonna 2005.<sup>60</sup>

Kuluttajavirasto	13
Kuluttajavalituslautakunta	2
Kuluttajatutkimuskeskus	2
Kuluttajien vakuutustoimisto	2
Suomen Kuluttajaliitto ry	7
Kuluttajat–Konsumenterna ry	2
Kuulemisia yhteensä	28

Kuluttajaviraston antamista lausunnoista voidaan löytää muutamia painopisteitä. Ensinnäkin Kuluttajavirasto on painottanut tehtävänsä mukaisesti usein *kuluttajien etua*. Taulukkoon 4 on koottu Kuluttajaviraston lausunnoissaan esittämiä vaatimuksia kuluttajien paremmasta huomioimisesta.

**Taulukko 4.** Kuluttajien etuja koskevia huomioita Kuluttajaviraston antamissa lausunnoissa.

Lausunto	Kuluttajaviraston huomiot
komission ehdotus yhtenäiseksi lippujärjestelmäksi lento- ja raideliikenteelle <sup>1)</sup>	Ehdotus on pääosin hyvä. Se helpottaa kuluttajaa, mutta on altis virhetilanteille.
luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi kansallisesta tietoturvallisuusstrategiasta <sup>2)</sup>	Kuluttajien oikeudet ovat esityksessä hyvin esillä. Riittävän selkeästi ei ole kuitenkaan tuotu esille, että ristiriitatilanteet tulisi ratkaista kuluttajien eduksi. Kuluttajien tiedotusta tulee lisätä.
palveluseteliryhmän ehdotus <sup>3)</sup>	Palvelusetelien käyttäjillä tulee olla yhtä hyvä kuluttajansuoja, kuin palvelut kokonaan itse ostavilla. Erityisesti tulee huomioida palveluiden saatavuus, laatu, sopimusehtojen kohtuullisuus muutostilanteissa ja hyvitys virhetilanteissa.
selvitysmiehen ehdotus laajakais-tan kehittämiseksi <sup>4)</sup>	Huolena on langattomien yhteyksien toimivuus haja-asutusalueilla. Laajakaista tulisi ehdottomasti säätää yleispalveluksi. Langattomien yhteyksien palvelutaso ei usein käytännössä vastaa ilmoitettua. Asiakaspalvelussa on ollut puutteita. Liittymän nopeuden sallittu vaihteluväli ei saa olla liian laaja.
valkoinen kirja kilpailunrajoitusten vahingonkorvauksista <sup>5)</sup>	Myös kuluttajien tulee saada korvauksia kilpailunrajoituksista. Viranomaisen ajama ryhmäkanne on kannatettava.

1) Kuluttajaviraston lausunto Euroopan komissiolle KUV/8371/48/2008, 24.9.2008.

2) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11608/48/2008, 31.10.2008.

3) Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/8002/48/2008, 3.9.2008.

4) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/10570/48/2008, 28.10.2008.

5) Kuluttajaviraston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle KUV/5310/48/2008, 19.5.2008.

60 Taulukon tiedot perustuvat Hollin ja Saaren (2009) aineistoon. Eri organisaatioille tehtyjen asiantuntijakuulemisten yhteismäärä vuonna 2005 oli 5 203, joista kuluttajaorganisaatioiden osuus on siten 0,5 %.

Toiseksi Kuluttajavirasto on korostanut *hallinnoitavuutta* eli lainsäädännön soveltamisen yksinkertaisuutta. Esimerkiksi alkoholimainontaa koskevaa hallituksen esitystä<sup>61</sup> Kuluttajavirasto on kritisoinut siitä, että suunniteltujen säännösten soveltaminen olisi rajatapauksissa ongelmallista niin viranomaisille kuin elinkeinonharjoittajille sekä rajanveto mielikuva- ja tuotemainonnan välillä olisi hankalaa. Lausunnossaan Euroopan komission ehdotuksesta linja-automatkestajien oikeuksien määrittämiseksi<sup>62</sup> Kuluttajavirasto on puolestaan huomauttanut, että nykyisin sopimus oikeuden yleisten periaatteiden soveltaminen kuljetuspalveluihin aiheuttaa tulkintaongelmia. Erityisen usein Kuluttajavirasto on ollut huolissaan harhaanjohtavan markkinoinnin määrittelystä. Se on kielletty kuluttajansuojalainsäädännössä joustavalla normilla, jolloin vasta soveltamiskäytäntö osoittaa, minkälaiset markkinointimuodot ovat lainvastaisia. Kuluttajaviraston lausunnot osoittavat kuitenkin osaltaan, että harhaanjohtavan markkinoinnin sisältöä voidaan pyrkiä konkretisoimaan myös jo etukäteen, mikä on omiaan lisäämään oikeuskohtelun ennakoitavuutta.

Hallinnoitavuuden korostamista voidaan pitää perusteltuna ainakin kahdesta syystä. Yhtäältä Kuluttajavirastolla on hallinnoitavuuden suhteen erittäin hyvä asiantuntemus, ja toisaalta turhien tulkinnanvaraisuuksien välttäminen on tärkeää yrityselämän hallinnollisen taakan vähentämiseksi<sup>63</sup>. Elinkeinoelämän keskusliiton (2007) kyselyssä yli puolet vastaajista piti kuluttajansuojasäännöksiä vaikeasekoisina ja 70 prosenttia piti niiden yhteensovittamista muiden säännösten kanssa työläänä<sup>64</sup>. Kuluttajansuojalainsäädännön on huomattu rasittavan erityisesti pienempiä yrityksiä<sup>65</sup>. Mitä monimutkaisempi säädösympäristö on, sitä vaikeampaa heikoimmassa asemassa olevilla kuluttajilla on vaatia oikeuksiaan. Tämän vuoksi uhkana on kuluttajansuojan muodostuminen keskiluokkaa ja parempiosaisia suojaavaksi oikeudenalaksi<sup>66</sup>. Kuluttajansuojalainsäädännön selkeyttäminen on määriteltävä yhdeksi tavoitteeksi myös EU:n kuluttajapoliittisessa strategiassa ja Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa<sup>67</sup>.

Kolmanneksi Kuluttajavirasto on tähdentänyt *omaa asemaansa* tavalla tai toisella erilaisten lakien valvonnassa. Taulukkoon 5 on listattu Kuluttajaviraston vuoden 2008 lausunnoissa esittämiä huomautuksia viranomaisten toimivaltojen jaosta. Kuluttajavirasto on perustellut omaa rooliaan valvonnassa kuluttajien etujen huomiomisella ja soveltamiskäytännön johdonmukaisuudella. Toisaalta viranomaisten toimivaltojen jaossa on jatkossa syytä ottaa huomioon, että Kuluttajaviraston resurssit ovat niukat jo nykyisten tehtävien hoitamiseen<sup>68</sup>.

61 HE 84/2008.

62 EU/2008/1686.

63 Kanninen & Määttä (2008).

64 Elinkeinoelämän keskusliitto (2007), 14–18.

65 Määttä (2007), 606–616; Määttä (2008), 8; Haupt (2003), 1163, 1164.

66 Haupt (2003), 1162, 1163; Tuomioja (1982). Oikeudellinen sääntely on ylipäätään jatkuvasti lisääntynyt ja säädöskokoelma kasvanut. Oikeudellistumiskehityksen myötä lainsäädännön hallitseminen vaatii yhä enemmän asiantuntemusta. Ks. Parempaan sääntelyyn toimintaohjelma, osa 1 (2006): 62–68.

67 EU:n kuluttajapoliittinen strategia vuosiksi 2007–2013, 10; Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2004–2007, 17.

68 Public choice -näkökulmasta ks. Niskanen (1994).

**Taulukko 5. Kuluttajaviraston esittämät huomautukset viranomaisten toimivaltojen jaosta vuoden 2008 lausunnoissa.**

Lausunto	Kuluttajaviraston huomiot
alkoholin mainonta (HE 84/2008) <sup>1)</sup>	Sosiaali- ja terveysalan tuotevalvontakeskuksen lisäksi myös kuluttaja-asiamiehelle tulisi varata mahdollisuus kuulemiseen alkoholijuoman markkinointia koskevissa asioissa, sillä kuluttaja-asiamiehellä on laaja ratkaisukäytäntö lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta markkinoinnista.
arvopaperimarkkinain uudistamista koskeva muistio <sup>2)</sup>	Muistutus kuluttaja-asiamiehen rinnakkaisesta toimivallasta Rahoitustarkastuksen kanssa. Arvopaperilautakunnan toimivalta ratkaisusuosituksen antamisessa ulottuu vain niihin elinkeinonharjoittajiin, jotka ovat jäseniä yhdistyksessä, joka on mukana lautakunnan ylläpidosta vastaavassa sopimuksessa.
ehdotus sähköisen sisämarkkinadirektiivin muutoksesta (U 47/2007) <sup>3)</sup>	Kuluttaja- ja Kilpailuviraston osaamista tulee hyödyntää Energiamarkkinaviraston ohella.
lausunto finanssivalvontatyöryhmän muistiosta <sup>4)</sup>	Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimivalta on ilmaista tarkemmin. Yhdistetty toimivalta Kuluttajaviraston, Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston kanssa on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi.
komission ehdotus sähköisistä viestintäverkoista <sup>5)</sup>	Viestintäviraston tulee toimia tarvittaessa yhteistyössä Kuluttaja- ja Kilpailuviraston kanssa.
rahapeliin markkinointi (HE 96/2008) <sup>6)</sup>	Valvontaa ei tule antaa vain sisäasiainministeriön tehtäväksi, vaan se kuuluu myös Kuluttajavirastolle. Sisäasiainministeriöllä ei ole kokemusta kuluttajansuojalain soveltamisesta, jolloin vaarana on epä johdonmukainen ratkaisukäytäntö.
vahva sähköinen tunnistaminen ja sähköiset allekirjoitukset (HE 223/2008) <sup>7)</sup>	Kuluttajaviraston valvontatehtävä muiden viranomaisten kanssa tulee tuoda selkeämmin esille.
vakuutusyhtiölaki (HE 13/2008) <sup>8)</sup>	Kuluttaja-asiamiehen valvontavelvollisuus Vakuutusvalvontaviraston ohella tulee mainita selkeämmin lakitekstissä.
viestintämarkkinain yleispalveluvalvoite <sup>9)</sup>	Kuluttajaviraston tulee olla mukana yhteysnopeuksien määrittelyssä.

1) Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle KUV/11956/48/2008, 11.11.2008.

2) Kuluttajaviraston lausunto valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle KUV/8117/48/2008, 30.9.2008.

3) Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle KUV/98/48/2008, 15.2.2008.

4) Kuluttajaviraston lausunto valtiovarainministeriölle KUV/1850/48/2008, 19.3.2008.

5) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11132/48/2008, 14.10.2008.

6) Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle KUV/12744/48/2008, 26.11.2008.

7) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/12370/48/2008, 4.12.2008.

8) Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle KUV/2301/48/2008, 4.3.2008.

9) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11595/48/2008, 5.11.2008.

Neljänneksi Kuluttajavirasto on vaatinut lausunnoissaan heikkojen kuluttajaryhmien aseman sekä kuluttajien rajoitetun rationaalisuuden huomioon ottamista. Eri-tyisen usein Kuluttajavirasto on ollut huolissaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta markkinoinnista. Kuluttajien rajoitetun rationaalisuuden huomioiminen osoittaa, että Kuluttajavirastossa on seurattu kansainvälistä kuluttajapsykologista tutkimusta<sup>69</sup>. Taulukkoon 6 on listattu Kuluttajaviraston lausunnoissaan esittämiä huomioita heikkojen kuluttajaryhmien asemasta.

69 Ks. psykologisesta näkökulmasta esim. Jolls & Sunstein & Thaler (2000).

**Taulukko 6. Kuluttajaviraston lausunnoissaan esittämiä huomioita heikkojen kuluttajaryhmien asemasta.**

Lausunto	Kuluttajaviraston huomiot
aloite vastuulliseen luotonantoon liittyvistä sääntelytarpeista <sup>1)</sup>	Koska kuluttajat eivät ole tosiasiallisesti rationaalisia, tulee kiinnittää huomiota tiedon ymmärrettävyyteen ja uusiin esittämistapoihin. "Lähtökohdaksi vastuullista luotonantoa koskevassa sääntelyssä on syytä ottaa kuluttajan käyttäytyminen, jotta säännökset toimisivat parhaalla mahdollisella tavalla."
komission ehdotus asetukseksi matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä (EU/2008/1686) <sup>2)</sup>	On hyvä, että vammaisten oikeuksiin kiinnitetään huomiota.
lausunto palvelusetelityöryhmän ehdotuksista <sup>3)</sup>	Heikkojen kuluttajaryhmien huomioimiseksi palvelusetelistä tulee voida kieltäytyä.
luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi kansallisesta tietoturvallisuusstrategiasta <sup>4)</sup>	Heikot kuluttajaryhmät tulee huomioida selkeämmin.
määräaikaiset liittymäsopimukset ja kytkeykauppa (HE 109/2008) <sup>5)</sup>	Kytkeykauppa on erityisen ongelmallista heikoille kuluttajaryhmille.
pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistaminen <sup>6)</sup>	Kuluttajien rationaalisuuteen ei tule luottaa liikaa.
televisio- ja radiomainontaa koskevan direktiivin implementointi <sup>7)</sup>	Lapsille haitallisiin sisältöihin on kiinnitettävä enemmän huomiota implementoinnissa.
tupakkapoliittisia lakimuutoksia valmistelleen työryhmän loppuraportti <sup>8)</sup>	Yleisissä tiloissa mainonta voi tavoittaa myös lapset.

1) Kuluttajaviraston aloite oikeusministeriölle KUV/12302/48/2008, 28.11.2008.

2) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/13818/48/2008, 23.1.2009.

3) Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/8002/48/2008, 3.9.2008.

4) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11608/48/2008, 31.10.2008.

5) Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle KUV/11341/48/2008, 20.10.2008.

6) Kuluttajaviraston lausunto oikeusministeriölle KUV/12491/48/2008, 10.12.2008.

7) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11392/48/2008, 23.4.2009.

8) Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/13709/48/2008, 12.1.2009.

Viidentenä keskeisenä näkökohtana lausunnoissa on noussut esille *kuluttajansuojan ja kilpailun välinen suhde*<sup>70</sup>. Tässä voidaan viitata esimerkiksi hallituksen esitykseen määräaikaisista liittymäsopimuksista ja kytkeykaupasta<sup>71</sup>, jossa Kuluttajavirasto arvioi kytkeykaupan vähentävän kilpailua. Laajakaistaan varattujen radiotaajuuksien huutokauppaa<sup>72</sup> Kuluttajavirasto vastusti, sillä arvioi sen nostavan laajakaistapalveluiden hintoja. Huutokaupan kustannukset ja toimilupamaksut tulisivat Kuluttajaviraston mukaan viime kädessä kuluttajien maksettaviksi. Komission ehdotukseen sähköisistä viestintäverkoista liittyen Kuluttajavirasto vaati kilpailun edistämistä, hinnoittelun selkeyttämistä ja datapalveluiden jättilaskuihin puuttumista. Katsastushintojen nousun hillitsemistä koskevassa lausunnoissaan<sup>73</sup> Kuluttajavirasto epäili

70 Hyvän taloustieteellisen katsauksen kuluttaja- ja kilpailupolitiikan väliseen suhteeseen muodostaa Armstrong (2008).

71 HE 109/2008.

72 HE 37/2009.

73 Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/2714/48/2008, 1.4.2008.

ehdotettujen toimenpiteiden onnistumista ja ehdotti lain säätämistä kohtuullisesta hinnoittelusta.

Säädösvaikuttavuuden kannalta avainasemassa on se, kuinka Kuluttajaviraston kannanotot ovat vaikuttaneet lainsäädännön sisältöön. Jos Kuluttajavirasto on esittänyt lausunnon lainsäädäntöhankkeesta ja ottanut siinä selvän kannan lain kehittämiseksi, voidaan vaikuttavuutta periaatteessa arvioida lopputulokseen vertaamalla<sup>74</sup>. Taulukkoon 7 on listattu joitakin esimerkkejä Kuluttajaviraston keskeisten näkemysten menestymisestä säädöshankkeissa. Tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen näkemyksen mukaan eturyhmät saavat menestyksekkäimmin läpi omaan alaansa liittyviä ja osittaisia uudistuksia, huonoiten taas vieraisiin aloihin liittyviä kokonaisuudistuksia. Uudistusten vastustamisen on havaittu olevan niiden ajamista helpompaa. Erityisen hyvät vaikutusmahdollisuudet ovat keski- ja yläluokan edustajista koostuvilla ryhmillä.<sup>75</sup> Taulukosta voidaan huomata, että kuluttajansuojalain uudistuksessa Kuluttajavirasto sai kantansa läpi, mutta vieraisiin oikeusaloihin vaikuttamisessa se ei ole onnistunut yhtä hyvin.

#### Taulukko 7. Kuluttajaviraston kantojen menestyminen eräissä säädöshankkeissa.

Laki	Kuluttajaviraston kanta lainvalmistelussa	Kuluttajaviraston kannan toteutuminen
Laki alkoholilain muuttamisesta (372/2008) <sup>1)</sup>	Kuluttaja-asiamiehelle tulee varata mahdollisuus kuulemiseen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen lisäksi <sup>2)</sup> .	Kuluttajaviraston kanta ei menestynyt, eikä kuluttaja-asiamiehelle varattu tilaisuutta tulla kuulluksi.
Laki eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista (462/2009) <sup>3)</sup>	Radiotaajuuksia ei tule huutokaupata eikä uutta lakia siten säätää.	Kuluttajaviraston kanta ei menestynyt ja uusi laki säädettiin.
Laki kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta (561/2008) <sup>4)</sup>	Hyvän tavan vastaisen markkinoinnin määritelmä tulee lisätä lakiin, vaikka se ei sisälly direktiiviin.	Kuluttajaviraston kanta menestyi ja määritelmä sisällytettiin kuluttajansuojalakiin.
Laki tasa-arvolain muuttamisesta (369/2009) <sup>5)</sup>	Syrjintä sukupuolen perusteella tavaroita ja palveluita kuluttajille tarjottaessa tulee kieltää.	Kuluttajaviraston kanta menestyi ja tasa-arvolaki laajennettiin koskemaan tavaroita ja palveluita.
Laki viestintämarkkinalain muuttamisesta (976/2008) <sup>6)</sup>	Tietokoneiden ja internetliittymien kyttykauppaa ja kahden vuoden määräaikaista sopimuksia ei tule sallia.	Kuluttajaviraston kanta ei menestynyt; kyttykauppa ja määräaikaisten sopimukset sallittiin.
Vakuutusyhtiölaki (521/2008) <sup>7)</sup>	Kuluttaja-asiamiehen valvontavelvollisuus Vakuutusvalvontaviraston ohella tulee mainita selkeämmin lakitekstissä.	Kuluttaja-asiamiehen kanta ei menestynyt, eikä kuluttaja-asiamiestä mainittu lakitekstissä.

1) Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle KUV/11956/48/2008, 11.11.2008.

2) Nykyisin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira.

3) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/5326/48/2008, 16.5.2008.

4) Kuluttajaviraston lausunto oikeusministeriölle 8.5.2008.

5) Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/7109/48/2008, 23.6.2008.

6) Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/5326/48/2008, 16.5.2008.

7) Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/4408/48/2008, 10.4.2008.

74 Tämänkaltaiseen arviointiin liittyvistä ongelmista ks. Määttä & Keinänen (2007), 58.

75 den Hertog (1999), 239, 240; Caron (2008), 12–14; Vago (2009), 177, 178, 191.

# 3 Informaatio-ohjaus ja seuraamukset

## 3.1 Ilmoitusten käsittely ja informaatio-ohjaus

Kuluttajavirasto harjoittaa laajaa informaatio-ohjausta<sup>76</sup> monessa muodossa. Keskeisellä sijalla on tiedottaminen kuluttajille ja yrityksille internetsivuilla<sup>77</sup>. Sivuilla on tarjolla runsaasti tietoa kuluttajien oikeuksista hyödykeryhmittäin ja aiheittain sekä listoja usein kysytyistä kysymyksistä. Kuluttajaneuvonnasta ja kuluttajille kuuluvien oikeussuojakeinojen käyttämisestä on selkeät ohjeet. Lisäksi sivuilta löytyy useita reklamaatiomalleja, jotka yksinkertaistavat korvauksen hakemista yritykseltä erilaisissa virhetilanteissa. Yritysosiossa informoidaan kuluttajansuojasta laajasti aiheittain ja aloittain. Muutamista aiheista on tehty yrityksille suunnattuja erityisen yksinkertaisia työkaluja, kuten tarjouskampanja-apuri ja yhteistyössä Kodintekniikkaliiton kanssa toteutettu myyjän takuu-apuri.

Osana informaatio-ohjausta Kuluttajavirasto on tuottanut huomattavan määrän erilaisia kuluttajaoikeuden linjauksia kuluttajansuojan soveltamisesta<sup>78</sup>. Toimialakohtaisia linjauksia on esimerkiksi autoluotoista, digisovittimien vioista, käytettyjen autojen hintailmoittelusta, optiikka-alan markkinoinnista ja laajakaistaliittymien nopeudesta. Aihekohtaisissa linjauksissa käsitellään esimerkiksi markkinointi-arpajaisia, markkinointia alaikäisille, kotimyyntiä, kulutusluottojen etämyyntiä, laskutusta ja sopimusehtojen laatimista. Heinäkuussa 2009 toimialakohtaisia linjauksia oli 27 ja aihekohtaisia 24. Näiden lisäksi internetsivuilla on julkaistu muutamia linjauksia kansainvälisestä kaupankäynnistä. Linjausten määrää pyritään jatkuvasti kasvattamaan, sillä Kuluttajavirasto katsoo niiden helpottavan yritysten toimintaa tarjoamalla selkeää tietoa sääntelystä yhdessä paikassa. Liitteessä 4 on esitetty esimerkkinä vuodelta 2009 oleva linjaus hinnan ilmoittamisesta talopakettien markkinoinnissa. Linjaukseen kuuluu lisäksi viisisivuinen taulukko, jossa on tarkemmin eritelty kuudessa eri talopakettityypissä vaadittavat rakennusosat. Laajempien linjausten ohella kuluttajaoikeudellinen yksikkö laatii suppeampia tietoiskuja, joita lähetetään tarvittaessa yrityksille. Lisäksi Kuluttajaviraston internetsivuilla on tietoa ja ohjeita yrityksille useista teemoista. Linjausten ja muiden ohjeiden ohella kuluttaja-asiamies on neuvotellut joidenkin toimialajärjestöjen kanssa vakioehtosopimukset<sup>79</sup>. Esimerkkejä näistä ovat uusien autojen takuehdot, kaukolämmön liit-

76 Informaatio-ohjauksesta ks. Rubin (2000) ja Määttä (2009). Koska informaatiosta saatavissa oleva rajahyöty on aleneva, on tärkeää, ettei sitä tarjota liikaa. Informaation paljous voi johtaa ylikuormitukseen (information overload), jolloin kuluttajilta ja yrityksiltä heikkenevät olennaisesti edellytykset informaation prosessointiin.

77 [www.kuluttajavirasto.fi](http://www.kuluttajavirasto.fi). Sivuilla käytiin kesäkuun 2009 aikana 92 500 kertaa.

78 Kuluttajaviraston linjaukset ja ohjeet (2009). Oikeuskansleri vahvisti vastauksessaan dnro 32/21/00 Suomen Asianajajaliitolle, että Kuluttajavirastolla on toimivaltaa antaa ohjeita. Kuluttajavirastoa koskevan asetuksen (1057/1998) 11 §:ssä säädetään: "Kuluttajaviraston tulee antaa kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille tietoja kuluttajansuojaan liittyvän lainsäädännön soveltamiskäytännöstä. Tärkeimmät ratkaisut on julkaistava."

79 Kuluttaja-asiamiehen hyväksymiä vakioehtosopimuksia oli 31 kappaletta 9.11.2009.



tymis- ja lämmönmyyntiehdot, veneiden korjausehdot sekä uuden ja käytetyn asunon kauppakirjat.

Kuluttajaoikeudellinen yksikkö julkaisee omaa Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta -verkkolehettä, joka ilmestyy myös englanniksi. Lehettä on julkaistu viime vuosien aikana kahdeksasta yhdeksään kertaa vuosittain.<sup>80</sup> Noin 20–25-sivuinen lehti sisältää uutisia lakihankkeista, ohjeita kuluttajansuojasta ja tiedotuksia kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen käyttämisestä. Lehden julkaiseminen alkoi vuonna 2006, jota ennen kuluttajaoikeudellinen yksikkö toimitti artikkeleita Kuluttajansuoja-lehteen. Toukokuussa 2009 suomenkielisellä verkkolehdeillä oli 3 730 tilaajaa ja englanninkielisellä 400. Vuoden 2008 aikana verkkolehden sivuilla käytiin noin 65 000 kertaa. Verkkolehden tilaajien ja lukukertojen määrä on ollut kasvussa. Lukijoista noin viidennes on viranomaisia, viidennes yksittäisiä kuluttajia ja viidennes pk-yritysten palveluksessa olevia. Lukijatutkimuksessa kaivattiin lisää artikkeleita Kuluttajaviraston kannanotoista ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä sekä yleisimmin ongelmia aiheuttavien hyödykkeiden kaupankäynnistä, kuten asunnoista, autoista, viestintäpalveluista, energiasta, luotoista, vakuutuksista ja kodintekniikasta.<sup>81</sup>

Kuluttajaviraston tiedottamista medialle ja koulutustoimintaa voidaan pitää laajana. Kuluttajaoikeudellinen yksikkö antaa reilut viisikymmentä *lehdistöiedotetta* vuosittain<sup>82</sup>. Yksinomaan kuluttajaoikeudellinen yksikkö kävi vuonna 2006 *keskusteluja toimittajien kanssa* 640 kertaa<sup>83</sup>. Kuluttajaoikeudellinen yksikkö osallistuu vuosittain useisiin yritysten, toimialajärjestöjen ja korkeakoulujen järjestämiin *seminaareihin ja koulutuksiin*. Viime vuosien aikana se on pyrkinyt järjestämään yhä enemmän omia koulutustilaisuuksia. Esimerkiksi vuonna 2006 yksikkö piti yli 30 luentoa eri alojen koulutustilaisuuksissa ja järjesti 6 täsmäseminaaria<sup>84</sup>. Kuluttajaoikeudellisella yksiköllä ei juuri ole resursseja *selvitysten* laatimiseen. Niitä on julkaistu kolme kappaletta vuosien 2006–2008 aikana<sup>85</sup>.

Kuluttajien yhteydenotot Kuluttajavirastoon ovat lisääntyneet viime vuosien aikana huomattavasti, kuten käy ilmi taulukosta 8. *Ilmoituksia kuluttaja-asiamiehelle* tehtiin vuonna 2007 noin 4 700, mutta seuraavana vuonna jo 8 200. Koska ilmoituksia ei tilastoida Kuluttajavirastossa aiheittain, jäävät kasvun syyt arvailujen varaan. Todennäköistä on, että suuri osa ilmoitusmäärän kasvusta selittyy viestintäpalveluita koskevien ilmoitusten lisääntymisellä<sup>86</sup>. Vuonna 2008 eniten ilmoituksia tehtiin neljästä suuresta teleoperaattorista; yhteensä noin 1 700 kappaletta ja 21 prosenttia kaikista ilmoituksista. Kymmenen eniten valituksia keränneen yrityksen lis-

80 Muita kuluttajansuojaa käsitteleviä aikakauslehtiä ovat Kuluttajaviraston kuluttajavalitusyksikön Kuluttaja (vuoden 2009 lukijatutkimuksen mukaan tilaajia oli 22 500 ja lukijoita 56 000), Stellan Oy:n julkaisema Kuluttajansuoja, Kuluttajaliiton Kuluttajan nappo sekä Kuluttajat-Konsumenterna ry:n Kuluttajapuntari – Konsumentvägen.

81 Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta -verkkolehden lukijatutkimus 2008, julkaisematon.

82 Vuonna 2006 tiedotteita annettiin 53; Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 9. Vuonna 2005 määrää oli 51; Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2005, 8.

83 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 9.

84 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 9.

85 Kuluttajavirasto (2009); Kuluttajavirasto (2008); Kaakkola & Peltonen (2006).

86 Ks. myös Keinänen & Määttä (2007), jossa havaittiin, että eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrän kasvua voidaan osittain selittää sähköpostin käytön yleistymisellä keinona tehdä kanteluita.

talla oli lisäksi yksi pankki, kaksi huonekaluyritystä, kaksi internetpalveluyritystä ja postimyyntiliike.

**Taulukko 8.** Yhteydenotot Kuluttajavirastoon vuosina 2002–2008<sup>87</sup>.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ilmoitukset kuluttaja-asiamiehelle	3 397	3 470	3 434	3 412	3 606	4 675 <sup>1)</sup>	8 180
Yleistiedustelut (sähköpostilla, puhelimitse, asiakaskäynnit, aineistolauksiin liittyvät yhteydenotot)	ei tilastoitu erikseen	ei tilastoitu erikseen	ei tilastoitu erikseen	20 112	15 038	11 417	10 339
Kirjalliset yleistiedustelut	2 180	1 034	1 853	2 262	1 367	ei tilastoitu erikseen	ei tilastoitu erikseen
Puhelinneuvonta, yleistiedustelut	8 666	8 664	8 900	9 143	6 932	ei tilastoitu erikseen	ei tilastoitu erikseen
Asiakaskäynnit	839	977	1 386	1 441	1 429	ei tilastoitu erikseen	ei tilastoitu erikseen

1) Vuodesta 2007 alkaen ilmoitukset kuluttaja-asiamiehelle ja yritysten pyytämät ennakkotiedustelut on laskettu yhteen. Ennakkotiedusteluja on noin sata vuosittain.

Suurin osa ilmoituksista tehdään Kuluttajaviraston internetsivuilla olevan lomakkeen kautta. Lomakkeen yhteydessä on painotettu, ettei Kuluttajavirasto käsittele yksittäisiä riita-asioita. Lomake on mahdollista lähettää myös nimettömänä. Lisäksi jonkin verran ilmoituksia saapuu sähköpostilla ja muiden viranomaisten siirtäminä. Saapuneista ilmoituksista suhteellisen pieni osa on sellaisia, jotka eivät kuulu kuluttaja-asiamiehen toimivallan piiriin – esimerkiksi vuonna 2008 näitä oli alle 5 prosenttia. Osa ilmoituksista tulee viranomaisilta, kuten kuluttajaoikeusneuvojilta. Kuntien rakennusvalvojat tekevät ilmoituksia puutteellisista suorituskyvyttömyysvakuuksista uusien asuntojen kaupassa, jotka käsitellään aina yksittäistapauksina<sup>88</sup>.

Kaikille ilmoituksen tehneille lähetetään vastauskirje, jossa kiitetään yhteydenotosta ja kerrotaan, ettei Kuluttajavirasto ratkaise yksittäisiä kuluttajan ja yrityksen välisiä riitatapauksia. Kuluttajaa kehoitetaan ottamaan tarvittaessa yhteyttä kuluttajaneuvontaan tai kuluttajariitalautakuntaan. Yleisimmistä tuoteryhmistä – kuten asumisesta, sähköstä, rahoitus- ja viestintäpalveluista – on lisäksi laadittu yksityiskohtaisempia vastauskirjeitä, joissa kerrotaan Kuluttajaviraston tekemistä toimenpiteistä alueella. Vastauskirjeitä päivitetään säännöllisesti. Mikäli yksittäisestä yrityksestä tehdään paljon samaa aihepiiriä koskevia ilmoituksia, saatetaan Kuluttajavirastossa laatia myös ainoastaan yhden yrityksen toiminnasta valittaneille oma vastauskirjeensä. Jos tapauksessa ryhdytään yrityskohtaisiin toimenpiteisiin,

87 Kuluttajaviraston toimintakertomukset 2002–2008.

88 Velvollisuus valvoa suorituskyvyttömyysvakuuksien asettamista tuli Kuluttajavirastolle vuoden 2006 alusta asunokauppalaain muutoksen (795/2005) myötä.

tiedotetaan kuluttajalle toimenpiteistä yksilöllisesti. Vuoden 2008 alun ja vuoden 2009 heinäkuun välillä Kuluttajavirasto sai vastauskirjeistä palautetta yhteensä 80 kertaa. Yli puolet palautteista oli positiivisia, kun taas kolmasosa sisälsi kielteistä palautetta.<sup>89</sup>

Ilmoitusten lisäksi kuluttajat tekevät *yleistiedusteluita*, jotka ovat useimmiten kuluttajansuojaa koskevia kysymyksiä. Ne eivät sisällä yksilöityjä vaatimuksia. Raja kuluttaja-asiamiehelle tehdyn ilmoituksen ja yleistiedustelun välillä on kuitenkin käytännössä häilyvä. Yleistiedusteluita saatetaan käsitellä ilmoitusten tavoin erityisesti, jos ne koskevat Kuluttajaviraston painopistealueita. Muutoin yleistiedustelut käsitellään kirjaamossa, eikä kuluttajaoikeusryhmässä. Neuvontapuhelin on auki neljänä päivänä viikossa kerrallaan kahden tunnin ajan. Puheluita tulee noin sata kuukaudessa ja neljäsosa soittajista on elinkeinonharjoittajia. Kuluttajat saattavat myös tulla käymään Kuluttajavirastossa, vaikka se ei tarjoa päivystävää neuvontapalvelua. Taulukosta voi huomata yleistiedustelujen määrän vähentyneen. Kuluttajaviraston arvion mukaan tämä on seurausta siitä, että: ”asiakkaita on määrätietoisesti ohjattu käyttämään verkkopalveluja ja sähköistä asiointia puhelinneuvonnan sijasta<sup>90</sup>.”

Saapuneet ilmoitukset jaetaan kuluttajaoikeudellisessa yksikössä ensin kahteen osaan; vuosittaisia painopistealueita koskeviin ja muita asioita koskeviin ilmoituksiin. Muita asioita koskevat ilmoitukset jaetaan edelleen uusiin ja merkittäviin asioihin sekä niin kutsutussa suunnitelmallisessa ala- ja aihekohtaisessa vaikuttamisessa eli SAVA-menettelyssä käsiteltäviin asioihin. Ilmoitusten käsittely poikkeaa hieman eri käsittelytavoissa. Luokittelulla pyritään täyttämään lakiin sisältyvä vaatimus, jonka mukaan ”Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimitettava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajien asemassa (LKV 1.3 §)<sup>91</sup>.”

Vuosittaiset painopistealueet on määritelty ensiksikin *kuluttajapoliittisessa ohjelmassa*. Niiden lisäksi *tulosopimuksiin* saattaa sisältyä muitakin painopisteitä ja tarvittaessa Kuluttajavirasto voi määritellä niitä myös itse. Esimerkiksi alkuvuonna 2008 suuren pankin yllättävät asiakasongelmat vaativat resurssien suuntaamista uudelleen siitä tehtyjen ilmoitusten käsittelyyn. Kuluttajapoliittiset ohjelmat eivät siten vaikuta kahlitsevan liikaa Kuluttajaviraston toimintaa, vaan uusien ongelmien esiintyessä niihin voidaan puuttua tarpeen mukaan etukäteen sovituista tavoitteista huolimatta. Käytännössä Kuluttajavirasto pääsee vaikuttamaan laajasti itsekin kuluttajapoliittisen ohjelman ja tulosopimusten sisältöön, kuten toisesta luvusta käy ilmi. Lisäksi kuluttajaoikeusryhmä pyrkii kiinnittämään huomiota erityisesti *heikkojen kuluttajaryhmien asemaan ja välttämättömyyspalveluihin*.<sup>92</sup>

89 Kuluttajaviraston vastausajoista ja -menettelyistä on tehty joitakin kanteluita oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille: eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vastaus kanteluun dnro 354/4/07; Kuluttajaviraston selvitys apulaisoikeuskanslerille KUV/11792/09/2008; Kuluttajaviraston selvitys eduskunnan oikeusasiamiehelle KUV/9938/09/2008.

90 Kuluttajaviraston tilinpäätös 2008, 22.

91 Lakiin sisältyvä vaatimus vastaa hyvin niin sanottua vaihtoehtokustannusajattelua ja on siinä mielessä erittäin perusteltu.

92 Oikeuskansleri kritisoi Kuluttajavirastoa päätöksessään dnro 758/1/06 siitä, ettei se ollut panostanut tarpeeksi keittiökalusteiden hinnan ilmoittamisen valvontaan.

Yrityskohtaisesti ilmoitus voi johtaa viidenlaisiin toimenpiteisiin. Ensinnäkin Kuluttajavirasto saattaa lähettää yritykselle tietoa kuluttajansuojasta esimerkiksi tietoisuuden tai linjauksen muodossa. Toiseksi Kuluttajavirasto voi pyytää yritykseltä lisätietoja sen toiminnasta, kuten sen käyttämät sopimusehdot tai selvityksen toteutetusta markkinointimenettelystä<sup>93</sup>. Kolmanneksi, mikäli yritykseltä saadut tiedot näyttävät sen toimineen vastoin kuluttajansuojalakeja, voidaan yritykseltä vaatia allekirjoitettu *sitoumus* siitä, ettei se toista menettelyä enää tulevaisuudessa. Neljänneksi sitoumuksen lisäksi voidaan antaa vakavimmissa tapauksissa kirjallinen *huomautus*. Huomautuksista annetaan toisinaan julkinen tiedote. Jos asia on jollakin tavalla uusi, kuten sisällöltään uudenlainen mainos, siitä tehdään ennen sitoumuksen tai huomautuksen antamista *kuluttaja-asiamiehen ratkaisu* eli *linjaratkaisu*. Kuluttaja-asiamiehen ratkaisuja ei julkaista missään erikseen, mutta niitä hyödynnetään ohjeistusten ja linjauksen laadinnassa. Viidenneksi vakavimmissa tapauksissa käytetään kuluttaja-asiamiehen käytössä olevia seuraamuksia. Kuluttajavirasto pyrkii siis saamaan yrityksen noudattamaan säännöksiä ensisijaisesti neuvottelemalla, mistä on säädetty myös lailla (LKV 5 §). Suurin osa ilmoituksista ei kuitenkaan johda yrityskohtaisiin toimenpiteisiin, vaan niitä käytetään apuna informaatio-ohjauksen suuntaamisessa ja suunniteltaessa tulevaa toimintaa ja sen painotuksia. Vuosittain käsitellään noin kaksi sataa asiaa yrityskohtaisesti. Selvityspyyntöjen, sitoumusten ja huomautusten lukumääristä ei kuitenkaan ole saatavilla tarkempia tilastotietoja.

Painopistealueilla pyritään käyttämään paljon ennalta vaikuttavia toimenpiteitä ja tarkastelemaan koko alaa kokonaisuutena. Tämä näkyy alaa koskevien ohjeiden laadinnassa ja tehostetussa lainsäädäntöön vaikuttamisessa. Painopistealueille on nimetty erikseen omat vastuuhenkilöt, jotka seuraavat alueiden tilannetta, suunnittelevat toimenpiteet ja raportoivat tuloksista. Sen sijaan SAVA-menettelyssä käsitellään selkeitä asioita, joista on jo olemassa ratkaisukäytäntöä; näitä on noin 40 prosenttia ilmoituksista. Keinona SAVA:ssa käytetään erityisesti informaation jakamista. Ilmoitusten perusteella voidaan laatia myös uusia tietoisuuksia, mutta ne ovat usein kapea-alaisempia kuin painopistealueilla laaditut kannanotot ja linjaukset. SAVAn menettelyssä ei laadita uusia kuluttaja-asiamiehen linjaratkaisuja. Vuonna 2005 käyttöön otetun SAVAn menettelyn tarkoituksena oli helpottaa ilmoitusten käsittelyä ja niiden priorisointia. Omissa arvioissaan Kuluttajavirasto on pitänyt SAVAn menettelyä onnistuneena ja välttämättömänä ilmoitusten määrän kasvaessa<sup>94</sup>.

Kuluttaja-asiamiehelle tehtyjen ilmoitusten yleisyyden taso vaihtelee paljon. Osa ilmoituksista sisältää hyvin yksilöityjä, myös euromääräisiä vaatimuksia. Osa ilmoituksista saattaa puolestaan koskea esimerkiksi teleoperaattoreiden toimintaa yleisesti tai energian hintatasoa. Tulevaisuudessa tulee pohtia, onko Kuluttajavirastossa tarkoituksenmukaista käsitellä yksilöityjä vaatimuksia, sillä niitä hoitavat myös kuluttajaoikeusneuvojat ja kuluttajariitalautakunta. Aikaisemmin Kuluttajavirastossa oli

93 Yrityksellä on tietojenantamisvelvollisuus, minkä tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko; LKV 4 §.

94 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 8.

mahdollista käsitellä kaikki ilmoitukset yksittäistapauksina, mutta tällä hetkellä ne toimivat pitkälti tiedon lähteenä ajankohtaisista kuluttajaongelmista.

## 3.2 Seuraamukset

### 3.2.1 Kiellon määrääminen

Elinkeinonharjoittajaa voidaan kieltää jatkamasta kuluttajansuojalain rikkomista kolmella eri tavalla riippuen menettelyn vakavuudesta. Ensiksikin, jos kuluttajalainsäädännön rikkominen on merkittävää tai asiasta ei ole ennakkopäätöstä, kuluttaja-asiamies ei voi itse määrätä kieltä, vaan hänen on vaadittava kiellon määräämistä markkinaoikeudelta (KSL 2:17). Toiseksi, jos asia ei ole merkitykseltään huomattava eikä ennakkopäätöksen luonteinen, kuluttaja-asiamies voi itse kieltää elinkeinonharjoittajaa jatkamasta menettelyä ja asettaa uhkasakon (LKV 6.2 §). Kielto raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja ilmoittaa vastustavansa kieltä kahdeksan päivän kuluessa, jolloin kuluttaja-asiamies yleensä vie asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Kolmantena tapana kuluttaja-asiamies voi kieltää yritystä jatkamasta menettelyä, vaikka asia olisikin merkittävä, jos se on kiireellinen (LKV 6.3 §). Tällöin kuluttaja-asiamiehen tulee saattaa asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi kolmen päivän kuluessa.

Kuluttaja-asiamies on määrännyt vuosien 2000–2008 aikana kieltoja yhdestä kuuteen kappaletta vuosittain. Markkinaoikeus on lähes aina tuominut kuluttaja-asiamiehen hakeman kiellon, mutta viime vuosien aikana käsittelyajat ovat jatkuvasti pidentyneet. Kieltojen määrääminen hankaloitui huomattavasti vuonna 2002, kun markkinatuomioistuin ja kilpailuneuvosto yhdistettiin markkinaoikeudeksi. Kuluttaja-asiat ovat markkinaoikeudessa marginaalisessa asemassa erityisesti hankintalakiin liittyvien oikeudenkäyntien viedessä tuomioistuimen voimavarat, kuten ilmenee taulukosta 9, jossa on esitetty prosenttilukuna kunkin asiatyyppien osuus kyseisen vuoden ratkaisuisista. Suurimmillaan yli 90 prosenttia kaikista markkinaoikeuden ratkaisuisista on koskenut hankinta-asioita. Kuluttajansuoja-asioiden määrä on laskenut neljän viime vuoden aikana. Sen sijaan markkinaoikeuden yhteensä ratkaisevien asioiden määrä on kaikkiaan yli kolminkertaistunut sen perustamisen jälkeen vuonna 2002. Osa kasvusta selittyy sähkömarkkina-asioiden käsittelystä uutena asiatyyppinä. Kuluttaja-asioiden käsittelyajat ovat venyneet pitkiksi, sillä hankintalakiin liittyvät asiat tulee käsitellä muita nopeammassa aikataulussa<sup>95</sup>.

95 Kaikkien juttutyypin keskimääräinen käsittelyaika on ollut 14,1 kuukautta sekä vuosina 2007 että 2008. Markkinaoikeuden tukkeutuminen voi osaltaan vauhdittaa kuluttajansuoja-asioiden sääntelyä aikaisempaa tarkkarajaisemmin, vaikka ilman prosessuaalisia ongelmia joustavampi sääntely olisi paikallaan. Samalla lainsäätäjä joutuu jo etukäteen arvioimaan sen, ovatko menettelytavat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia, kun paras erityisasiantuntemus kysymyksistä olisi kuitenkin Kuluttajavirastossa. Tässä on yksi ilmentymä siitä, miten voimavarojen allokointi voi tapahtua tehotomasti kuluttaja-asioissa.

**Taulukko 9. Markkinaoikeuden ratkaisemat asiat 1.3.2002–31.12.2008<sup>96</sup>.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hankinta-asiat	161	200	242	262	265	425	516
	86 %	81 %	93 %	90 %	73 %	94 %	80 %
Sähkömarkkina-asiat	–	–	–	–	77	11	92
	–	–	–	–	21 %	2 %	14 %
Sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskevat asiat	13	26	7	19	13	9	18
	7 %	11 %	3 %	7 %	4 %	2 %	3 %
Kilpailunrajoitusasiat	12	9	5	5	7	2	12
	6,4 %	3,6 %	1,9 %	1,7 %	1,9 %	0,4 %	1,9 %
Kuluttajansuoja-asiat	1	10	4	5	2	3	1
	0,5 %	4,0 %	1,5 %	1,7 %	0,5 %	0,7 %	0,2 %
Muut <sup>1)</sup>	–	2	2	1	–	–	4
<b>Yhteensä</b>	<b>187</b>	<b>247</b>	<b>260</b>	<b>292</b>	<b>364</b>	<b>450</b>	<b>643</b>

1) Liittyvät arvopaperimarkkinalain, perintälain ja alkoholilain soveltamiseen.

Markkinaoikeuden tukkeutuminen on johtanut siihen, että Kuluttajavirasto määrää kieltoja tai tekee markkinaoikeushakemuksia aikaisempaa varovaisemmin. Jos markkinaoikeuden ratkaisu saadaan vasta yli vuoden kuluttua, on yritys usein ehtinyt jo lopettaa lainvastaisen menettelyn. Markkinaoikeus ei voi määrätä yrityksille vahingonkorvauksia. Prosessin pelotevaikutus ei näin ollen muodostu yrityksille merkittäväksi. Yritys ei myöskään joudu maksamaan kuluttaja-asiamiehen oikeudenkäyntikuluja, vaikka markkinaoikeus päätyisi kieltämään sitä jatkamasta lainvastaista toimintaa. Kuluttajaviraston arvion mukaan markkinaoikeusprosessi sopii yhä ennakkopäätösten hakemiseen, mutta ei selkeisiin lainrikkomuksiin prosessin raskauden vuoksi<sup>97</sup>. Kuluttajaviraston tulossopimukseen on sisällytetty ensi kertaa vuonna 2009 tavoite annettavien kieltojen ja markkinaoikeustapausten lukumäärästä – yhteensä kuusi kappaletta.

Kaiken kaikkiaan kiinnijäämistodennäköisyys kuluttajansuojalain loukkauksesta on matala, jolloin laissa säädetyn seuraamuksen odotusarvokin<sup>98</sup> jää hyvin alhaiseksi. Kun kuluttaja-asiamiehen kieltojen pelotevaikutus on vähentynyt, suurin osa yrityksistä vastustaa kieltoa. Yritykset saattavat myös taktikoida vastustamalla kieltoa ensin hankkiakseen lisäaikaa menettelylleen ja parantaakseen neuvotteluasemiaan, mutta suostumalla neuvotteluratkaisuun markkinaoikeusprosessin alkessa tai sen aikana.<sup>99</sup> Koska kieltoja ei voida antaa resurssien puuttuessa miten pal-

96 Vuosien 2007 ja 2008 osalta tiedot on saatu osoitteesta [www.oikeus.fi/markkinaoikeus](http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus) ja vuosien 2002–2006 osalta markkinaoikeudelta.

97 Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen uudistaminen uskottavan valvonnan turvaamiseksi, KUV/7452/48/2008, 5.11.2008, 4, 5.

98 Sanktion odotusarvo on kiinnijäämistodennäköisyyden ja sanktion arvon. Esimerkiksi jos kiinnijäämistodennäköisyys on 0,2 ja sanktio 1000 euroa, odotusarvo on 200 euroa.

99 Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen uudistaminen uskottavan valvonnan turvaamiseksi, KUV/7452/48/2008, 5.11.2008.

jon vain, ne kohdistuvat pääasiassa suuriin yrityksiin, joiden toiminnalla on vaikutusta laajaan kuluttajajoukkoon. Isoimmilla yrityksillä on käytössään usein omia lainoppineita, mikä lisää niiden todennäköisyyttä ryhtyä vastustamaan kieltoa. Kieltojen lisääntynyt vastustaminen on kasvattanut Kuluttajaviraston ja yritysten välisten neuvotteluiden merkitystä. Parhaimmillaan osapuolet pääsevät neuvotteluissa lopputulokseen, jossa Kuluttajavirasto määrää yritykselle kiellon markkinaoikeushakemuksen laatimisen sijaan ja yritys sitoutuu noudattamaan kieltoa.

### 3.2.2 Kuluttajan avustaminen oikeudessa, ryhmäkanteen ja ryhmävalitus

Kuluttaja-asiamiehellä on ollut alusta lähtien mahdollisuus *avustaa yksittäistä kuluttajaa* tuomioistuimessa. Tällöin asian tulisi olla merkittävä lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta (LKV 9 §). Avustaminen voi tulla kyseeseen myös, mikäli elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä. Viime vuosien aikana kuluttaja-asiamies on saanut noin kuusikymmentä avustuspyyntöä, joista osa on koskenut samaa asiaa. Taulukosta 10 voidaan huomata, että myönteisiä avustuspäätöksiä tehtiin kolme kappaletta vuonna 2007 (5 prosenttia saapuneista avustuspyyntöistä) ja seitsemän kappaletta vuonna 2008 (12 prosenttia avustuspyyntöistä). Toisaalta on useita tapauksia, joissa Kuluttajavirasto on saanut elinkeinonharjoittajan suostumaan sovintoon jo pelkästään uhkaamalla ryhtyvänsä avustamaan kuluttajaa.

**Taulukko 10.** Kuluttaja-asiamiehen avustuspäätökset vuosina 2007–2009.

	Saapuneita avustuspyyntöjä	Ei avustettu kuluttajaa	Avustettu kuluttajaa	Päädytty sovintoon	Kesken
2007	58	44	3	6	5
2008	57	33	7	10	7
1.1.–9.9.2009	24	10	0	5	9

Kuluttaja-asiamies voi avustaa laajaa kuluttajajoukkoa *ryhmäkanteen*<sup>100</sup> avulla. Vaikka yksittäinen kuluttajansuojalain rikkomus voikin muodostaa ainoastaan pienen taloudellisen menetyksen yksittäiselle kuluttajalle, voi kyseinen rikkomus kokonaisuutena kaikki kuluttajat huomioon ottaen nousta merkittäväksi. Ryhmäkannetta on mahdollista käyttää, jos asian käsittely on tarkoituksenmukaisempaa samalla kertaa kuin yksittäisinä kanteina. Tällöin kuluttajajoukon tulee olla täsmällisesti määriteltävissä, vaatimusten sisällöltään samoja, asian yleisesti merkittävä, eikä se saa vaatia yksilökohtaista todistelua. Suomessa on käytössä niin kutsuttu *opt*

100 Ryhmäkanteesta ks. esim. Kanninen & Määttä & Rautio (1998).

in -menettely, jossa kuluttajien tulee ilmoittautua ryhmään mukaan. Kuluttaja-asiamies voi myös saattaa vireille kuluttajariitalautakunnassa *ryhmävalituksen*, jossa ei tarvitse nimetä mukana olevia kuluttajia<sup>101</sup>. Kuluttajariitalautakunta antaa ryhmävalituksen perusteella suosituksen tavanomaisella tavalla.

Kuluttaja-asiamies sai oikeuden ryhmäkanteeseen ja -valitukseen vuonna 2007<sup>102</sup>, mutta ei ole toistaiseksi käyttänyt niitä. Kuluttajavirasto on arvioinut ryhmäkanteen ja -valituksen ennalta ehkäisevän vaikutuksen toimineen odotetusti, sillä niillä uhkaaminen on johtanut neuvotteluratkaisuihin yritysten kanssa. Mikäli neuvotteluratkaisuun päästään, yksittäiset kuluttajat voivat hakea hyvitystä yritykseltä muun muassa kuluttajaoikeusneuvojen kautta. Esimerkiksi verkossa toimineet mobiili- ja deittipalveluyritykset palauttivat asiakkaille ennalta arvaamattomasti syntyneet kulut ja energiayhtiö sopi kiistan kaukolämmön tariffeista. Kuluttajaviraston arvion mukaan ryhmäkanteen ja -valituksen uhka on toiminut yhtä lailla kotimaisten kuin ulkomaistenkin yritysten kohdalla. Toisaalta ryhmäkanteen suhteellisen tiukat edellytykset ovat täyttäneet harvoin kokonaan.<sup>103</sup>

### 3.2.3 Nykyisen seuraamusvalikoiman kehittämismahdollisuuksia

Kuluttaja-asiamiehen käytössä olevien lakisääteisten seuraamusten riittämättömyyttä on kritisoitu useissa yhteyksissä<sup>104</sup>. Esimerkiksi vuonna 2008 kuluttaja-asiamiehelle tehtiin 8 180 ilmoitusta, mutta kuluttaja-asiamies määräsi vain kuusi kieltoa, eikä tehnyt yhtäkään markkinaoikeushakemusta. Tällöin kiinnijäämistodennäköisyys kuluttajansuojalain vastaisesta toiminnasta muodostuu alhaiseksi, mikä johtaa pelotevaikutuksen alenemiseen. Toisaalta syynä lakisääteisten seuraamusten vähäiseen käyttöön voi olla myös Kuluttajaviraston menestyminen neuvotteluissa yritysten kanssa ja hyvin onnistunut informaatio-ohjaus. Mikäli Kuluttajaviraston käytössä olevaa lakisääteisten seuraamusten valikoimaa halutaan kasvat-  
taa, vaihtoehtoja voisivat olla rikosoikeudellisten sanktioiden ja liiketoimintakiellon aktiivisempi käyttäminen tai kokonaan uuden hallinnollisen seuraamusmak-  
sun käyttöönotto.

Rikosoikeudellisten seuraamusten käyttäminen on ollut harvinaista. Harhaanjohtavasta markkinoinnista olisi periaatteessa mahdollista tuomita sakkoo tai vuosi vankeutta *markkinointirikoksena*<sup>105</sup>, mutta käytännössä lainkohtaa on sovellettu erittäin harvoin. Rikosnimike ei koske hyvän tavan vastaista markkinointia eikä

101 LKV 9 a §; laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007) 4 §.

102 Ryhmäkanteen käyttöön ottamisesta ehdittiin keskustella tätä ennen jo pitkään; ks. esim. Tala (1982), 34, 38, 40–42.

103 Ryhmävalitus lisännyt yritysten yhteistyöhaluja, Kuluttajaviraston tiedote 2.7.2009; Ryhmäkanteen uhka parantanut kuluttajan asemaa, Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 2/2009.

104 TaVM 11/2008; Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 74–76, 134; Valtiontilintarkastajien kertomus (2006), 275, 276.

105 Markkinointirikos on määritelty rikoslaisissa (39/1889, 30:1) seuraavasti: "Joka tavaroiden, palveluksien, kiinteistöjen, yksityisen osakeyhtiön arvopapereiden tai muiden hyödykkeiden ammattimaisessa markkinoinnissa antaa markkinoinnin kohderyhmän kannalta merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, on tuomittava markkinointirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi."



kohtuuttomia sopimusehtoja. Vuosien 2000–2007 aikana markkinointirikoksesta on tuomittu ainoastaan neljä henkilöä kahdessa eri oikeusjutussa. Toisessa tapauksista yrityksen toimitusjohtaja oli antanut harhaanjohtavia tietoja mainostaessaan internetsivuilla tekevänsä tiivistä yhteistyötä eräiden viranomaisten kanssa<sup>106</sup>. Toinen tapaus koski harhaanjohtavien tietojen antamista ansaintamahdollisuuksista yrityksen franchising-edustajana<sup>107</sup>. Käräjäoikeus kuuli jälkimmäisessä asiassa kuluttaja-asiamiestä. *Kuluttajansuojarikkomuksesta* on sen sijaan jaettu useampiakin tuomioita. Teon tunnusmerkistö täyttyy, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo kuluttajansuojalain markkinointisäännöksiä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tai jättää luovuttamatta kotimyyntiasiakirjan (KSL 11:1). Rangaistuksena voidaan tuomita sakkoa. Vuosina 2000–2007 käräjäoikeuksissa on annettu yhteensä 19 tuomiota ja rangaistuksena on tuomittu päiväsakkoja keskimäärin yhdeksän kappaletta. Lisäksi kuluttajansuojalain nojalla on mahdollista tuomita *kulutusuottorikkomuksesta* sakkoa (KSL 11:3)<sup>108</sup> ja rikoslain nojalla *kulutusuottorikoksesta* enintään vuosi vankeutta (RL 30:3). Näiden lainkohtien käyttäminen on kuitenkin ollut harvinaista; vuosien 2000–2007 aikana on annettu molemmista yksi tuomio.

Rikosoikeudellisten sanktioiden vähäiseen käyttöön voidaan löytää ainakin viidenlaisia selityksiä. Ensinnäkin yleiset syyttäjät eivät nosta syytteitä, koska teot ovat niin vähäisiä rikoslain näkökulmasta<sup>109</sup>. Toiseksi yritysten kohdalla voi olla hankalaa osoittaa markkinoinnista vastuussa ollutta henkilöä. Kolmanneksi mahdollisesti tuomittavat sakkorangaistukset saattaisivat olla merkityksettömiä, jos ne olisivat tasoltaan alhaisia<sup>110</sup>. Neljänneksi tuomioistuinkäytännön johdonmukaisuus kärsisi, jos markkinointirikoksista alettaisiin yhtäkkiä antaa tuomioita, vaikka samoista teoista ei ole aikaisemmin rangaistu. Viidenneksi on mahdollista, ettei rikosoikeudellisten sanktioiden käyttämistä edellyttäviä lainvastaisia menettelyitä ole tapahtunut.

*Liiketoimintakieltoa* ei ole toistaiseksi käytetty kuluttajansuojalain rikkomistapauksissa, vaikka se olisi periaatteessa mahdollista. Liiketoimintakielto ei ole rikosoikeudellinen seuraamus, vaan *elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide*. Tästä huolimatta liiketoimintakiellon oikeusturvatakeita on pidetty tärkeänä asiana, koska sillä voi olla vaikutuksia kieltoon määrätyn toimeentulomahdollisuuksiin. Lainsäädännön taustalla on ajatus siitä, ettei keinottelumielessä ilman liiketaloudellista kannattavuustavoitetta harjoitettu toiminta ole hyväksyttävää. Liiketoimintakiellolla ei suojella ainoastaan velkojien etua, vaan myös muiden liiketoiminnan sidosryhmien – kuten kuluttajien – etuja vahingolliselta ja sopimattomalta käyttäytymiseltä. Hallituksen esityksessä<sup>111</sup> todetaan, että ”liiketoimintakielto voidaan määrätä lähinnä sellaisten velvollisuuksien perusteella, jotka liittyvät kaikenlaiseen

106 Helsingin käräjäoikeuden tuomio R 06/2381, 22.11.2006.

107 Turun käräjäoikeuden tuomio R 06/1906, 30.3.2007.

108 Määttä (2007), 611 huomauttaa päiväsakkojen määrän riippuvan yrittäjän varallisuudesta, jolloin pienyrittäjän seuraamus kulutusluottorikkomuksesta on usein pienempi.

109 Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen uudistaminen uskottavan valvonnan turvaamiseksi (2008), 6.

110 Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen uudistaminen uskottavan valvonnan turvaamiseksi (2008), 6.

111 HE 198/1996.

yritystoimintaan sen toimialasta ja yhteisömuodosta riippumatta.” Laiminlyötyjen velvollisuuksien osalta tähdennetään niiden lakisääteisyttä, muttei niiden rangaistavuutta. Vaikka hallituksen esityksessä ei viitata kuluttajansuojalain vastaiseen käyttäytymiseen liiketoimintakiellon määräämisperusteena, se ei ole automaattisesti pois liiketoimintakiellon piiristä.

Liiketoimintakieltolain (1059/1985) mukaan määräämisen edellytykset täyttyvät, jos laiminlyönti on olennainen tai menettely on rikollista (3.1 §). Olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä (3.2 §). Lista ei ole tyhjentävä, vaan muillekin seikoille voidaan antaa painoarvoa. Olennaisuuskriteerin perusteella liiketoimintakielttoon tuomitseminen ei tule kysymykseen kertaluonteisten, taloudellisesti vähäisten tai muutoin vähäpätöisten kuluttajansuojarikkomusten johdosta. Liiketoimintakiellon määräämistä harkittaessa on otettava huomioon, missä määrin liiketoimintaa on kokonaisuutena pidettävä vahingollisena velkojen, sopimus-kumppaneiden, julkistalouden tai terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta. Vahingollisuuden arviointi edellyttää kokonaisharkintaa, jossa tulee ottaa huomioon laiminlyöntien ja rangaistavan menettelyn ohella se, miten liiketoimintaa on muuten harjoitettu. Oikeuskäytännössä on muun muassa painotettu sitä, että velvollisuutensa laiminlyönyt elinkeinonharjoittaja on saanut menettelyllään perusteettoman kilpailuedun muihin yrityksiin verrattuna.

Vähäiseksi katsottava rikollinen menettely ei voi olla liiketoimintakiellon määräämisen peruste. Yleensä rikollista menettelyä pidetään vähäisenä, jos rikoksesta säädetty rangaistus on sakkorangaistus tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Tässä yhteydessä on aiheellista panna merkille, että kuluttajansuojarikkomuksesta voi seurata ainoastaan sakkorangaistus, joten liiketoimintakielto ei voisi tällöin tulla kysymykseen. Sen sijaan tilanne muuttuu markkinointirikoksen kohdalla, koska sen enimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta. Harkittaessa liiketoimintakielttoon tuomitsemista voidaan ottaa huomioon muun muassa rikollisen menettelyn toistuvuus, rikoksen ilmenemismuoto sekä syyksi luettavan rikollisen menettelyn laajuus. Oikeuskäytännössä liiketoimintakielto on käytännössä annettu tapauksista, joissa elinkeinonharjoittaja on tuomittu samalla vähintään ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

Uuden *hallinnollisen seuraamusmaksun*<sup>112</sup> käyttöönotto olisi yksi mahdollisuus nykyisen seuraamusvalikoiman kehittämiseksi. Kuluttajavirastolle siis annettaisiin oikeus määrätä *markkinointirikemaksu* selkeissä kuluttajansuojalain rikkomistapauksissa. Tällä hetkellä vastaavia julkisoikeudellisia maksuseuraamuksia ovat esimerkiksi

---

112 Hallinnollisista seuraamusmaksuista ks. esim. Määttä (2009).

kilpailunrikkomismaksu<sup>113</sup>, päästöoikeuden ylitysmaksu<sup>114</sup>, öljypäästömaksu<sup>115</sup>, pysäköintivirhemaksu, ylikuormamaksu sekä joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttö on viime vuosina lisääntynyt kansainväliselläkin tasolla<sup>116</sup>. Niitä pidetään varteenotettavana vaihtoehtona rikosoikeudellisille rangaistuksille<sup>117</sup>. Yksinkertaisin perustelu hallinnollisten seuraamusmaksujen esiinmarssille ovat prosessiekonomiset syyt. Määrättäessä rangaistusta joudutaan usein turvautumaan tuomioistuinprosessiin, joka on kallis ja hidas tie sanktioiden määräämiseksi. Sen sijaan hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on huomattavasti yksinkertaisempi ja nopeampi menettely<sup>118</sup>.

Kansainvälisesti on korostettu, että markkinointirikemaksun tulee olla riittävän suuri ohjatakseen elinkeinonharjoittajien käyttäytymistä<sup>119</sup>. Hallinnollinen seuraamusmaksu on mitoitettavissa ankarammaksi kuin päiväsakkoina tuomittava sakkorangaistus, mikä kasvattaa sen pelotevaikutusta. Päiväsakkona tuomittava rangaistus ei ole aina suoraviivaisesti suhteessa teon haitallisuuteen, kun taas hallinnollinen maksuseuraamus on mitoitettavissa teon haitallisuuden mukaan<sup>120</sup>. Toisaalta maksuseuraamuksen ongelmaksi voi nousta varallisuusrajoitus, jos normin rikkojan tulot ja varallisuus eivät riitä siitä suoriutumiseen<sup>121</sup>. Hallinnollisen maksuseuraamuksen pelotevaikutusta vähentävät myös tavanomaisia rangaistuksia alhaisemmat mainekustannukset<sup>122</sup>. Lisäksi hallinnollisen seuraamusmaksun pelotevaikutuksen kannalta ongelmalliseksi voivat osoittautua virheet maksua määrättäessä<sup>123</sup>. Tältä osin tosin sakkorangaistuksella ja seuraamusmaksulla ei liene a priori eroa toisiinsa nähden.

Harkittaessa markkinointirikemaksun käyttöönottoa todennäköisesti soveliaimman mallin tälle tarjoaisi kilpailunrikkomismaksu. Maksun suuruudelle säädettäisiin katto, joka määräytyisi yrityksen liikevaihdon mukaan, käytännössä tiettyinä prosenttiosuutena yrityksen edellisvuoden liikevaihdosta. Ylärajan ei kuitenkaan tulisi heijastua siihen, että itse maksun suuruudessa olennaisesti huomioitaisiin

113 Kilpailunrajoituslaki (480/1992), 7 §: "Elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 4 tai 6 §:n tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana." Seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

114 Päästökauppalaaki (683/2004) 62 §. Päästökauppakaudella 2005–2007 maksu oli suuruudeltaan 40 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta. Ks. tarkemmin HE 49/2004.

115 Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä (300/1979), 2 a luku. Kysymys on öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä määrättävästä seuraamuksesta. Ks. tarkemmin HE 77/2005. Öljypäästömaksu on substituoitu öljypäästöstä tuomitulle rangaistukselle: esimerkiksi öljypäästömaksua ei määrätä, jos luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen öljypäästöstä. Öljypäästömaksun julkisoikeudellinen luonne tulee esille siinä, että sen määrää rajavartiolaitos ja se maksetaan valtiolle.

116 Ks. esim. OECD (2006).

117 Ks. myös Weimer & Vining (2005), 213–214.

118 Tämä ei koske aivan kaikkia hallinnollisia maksuseuraamuksia, kuten kilpailunrikkomismaksua.

119 Ks. esim. OECD (2006).

120 Ks. tähän liittyen esimerkiksi Polinsky & Shavell (2000).

121 Ks. esim. Shavell (1986).

122 Weimer & Vining (2005), 213. Toisaalta tämä helpottaa markkinointirikemaksun käyttöä, koska sen suuruutta määrättäessä ei tarvitse ottaa huomioon, onko rikkomus aiheuttanut elinkeinonharjoittajalle mainekustannuksia. Näkemykset eivät tosin perustu empiiriseen evidenssiin.

123 Ks. tarkemmin OECD (2006).

yrittäjien liikevaihto. Lainvastaisesta markkinoinnista koituvat taloudelliset vahingot tai hyödyt ovat nimittäin usein riippumattomia lainvastaiseen menettelyyn syylistyneen yrityksen liikevaihdon suuruudesta. Markkinointirikemaksua tulisi täydentää prosessiekonomisten syiden vuoksi kiinteäsuuruuisella rikemaksulla, joka määrättäisiin vähemmän olennaisista markkinointirikkeistä. Tämän maksun suuruus voisi olla esimerkiksi 1 000 euroa rikkomusta kohden. Markkinointirikemaksun suuruutta harkittaessa otettaisiin kokonaisarviointille tyypillisesti huomioon niin raskauttavat kuin lieventävät asianhaarat, kuten:<sup>124</sup>

- Lainvastaisuuden tulkinnanvaraisuus,
- Menettelyn tahallisuus,
- Menettelyn vahingollisuus,
- Elinkeinonharjoittajan saama taloudellinen etu,
- Menettelyn kesto,
- Menettelyn toistaminen,
- Yhteistyöhalukkuus viranomaisten kanssa, sekä
- Vapaaehtoinen luopuminen lainvastaisesta menettelystä.

Yksinkertaisinta olisi, jos Kuluttajavirasto voisi määrätä markkinointirikemaksun itse. Jos maksun määrääminen nimittäin jätettäisiin markkinaoikeuden tehtäväksi Kuluttajaviraston esityksestä, lykkääntyisi maksun määrääminen ainakin nykytilanteessa heikentäen sen pelotevaikutusta. Ainakin kiinteäsuuruisen rikemaksun määräämisoikeus tulisi antaa Kuluttajavirastolle viranomaisten resurssien säästämiseksi. Luonnollisesti tällöinkin elinkeinonharjoittaja voisi halutessaan valittaa päätöksestä markkinaoikeuteen. Ennen markkinointirikemaksun käyttöönottoa on paikallaan odottaa, minkälaisia kokemuksia vastaavanlaisesta maksusta saadaan ulkomailta, jotta maassamme voidaan välttää muualla ilmenneet epäkohdat ja toisaalta hyödyntää vahvuudet<sup>125</sup>.

---

124 Näitä kriteereitä on käynyt tarkemmin läpi Määttä (2004).

125 Esim. Belgiassa markkinointirikemaksu on jo koettu helpoksi ja huokeaksi tavaksi puuttua kuluttajansuojarikkomuksiin; OECD (2006).

# 4 Sidosryhmäyhteistyö

## 4.1 Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa

Kuluttajavirasto pyrkii strategiansa mukaan olemaan ”haluttu yhteistyökumppani, jonka sidosryhmät kokevat oman toimintansa kannalta välttämättömäksi<sup>126</sup>.” Kuluttajaviraston ja yritysten väliseen yhteistyöhön on alettu kiinnittää 2000-luvun aikana yhä enemmän huomiota, osin työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta<sup>127</sup>. Yhteistyön merkitys on tunnustettu myös viimeisimmässä kuluttajapolitiisessa ohjelmassa, jossa korostetaan elinkeinoelämän osaamisen ja itsesääntelyn merkitystä. Itsesääntely voi ohjelman mukaan edistää linjausten noudattamista ja toimivuutta. Yhteistyöstä lausutaan ohjelmassa seuraavasti:

”Toimiva kuluttajapolitiikka edellyttää viranomaisten, elinkeinoelämän sekä kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen aktiivista yhteistyötä. Yhteistyöllä on tavoiteltava sitä, että elinkeinonharjoittajat ja palveluja tuottavat julkiset toimijat ottavat toiminnassaan huomioon asiakasnäkökulman ja että erityisesti heikoimassa asemassa olevien kuluttajaryhmien tarpeisiin kiinnitetään huomiota. Yrittäjien neuvonnan merkitys on tärkeää myös vastuullisen kaupan periaatteiden toteuttamiseksi.”<sup>128</sup>

Lisääntyneestä yhteistyöstä huolimatta elinkeinoelämän edustajat eivät ole olleet aikaisemman tutkimuskirjallisuuden mukaan täysin tyytyväisiä Kuluttajaviraston toimintaan. Elinkeinoelämän keskusliiton vuonna 2007 toteuttamassa kyselyssä Kuluttajavirastolta toivottiin ennakoitavampia ja tasapuolisempia päätöksiä ja ohjeita. Ohjeiden määrää pidettiin yleisesti ottaen liiallisena. Noin 70 prosenttia vastaajista katsoi tarpeelliseksi sähköisen asioinnin lisäämisen kuluttajansuoja-asioidissa. Lisäksi suurin osa vastaajista toivoi Kuluttajavirastolta kattavampaa yritysvaikutusten arviointia.<sup>129</sup> Vuonna 2007 toteutetussa Kuluttajaviraston sidosryhmäkyselyssä yritykset toivoivat Kuluttajavirastolta aktiivisempaa toimintaa erilaisissa verkostoissa. Kuluttajaviraston toimintaa ei pidetty tarpeeksi yritysten liiketoimintaa hyödyttävänä, eivätkä yritykset tunteneet tarpeeksi Kuluttajaviraston ohjeistusta. Valtiontalouden tarkastusviraston (2007) kertomuksen mukaan yritykset toivovat Kuluttajaviraston toiminnalta sanelupolitiikan sijaan enemmän avoimuutta ja johdonmukaisuutta<sup>130</sup>. Valtiontilintarkastajien vuoden 2006 kertomuksessa tuotiin

126 Kuluttajaviraston strategia 2007–2012.

127 Kuluttajaviraston linjaukset ja ohjeet (2009). Näkemys tuli esille sekä työ- ja elinkeinoministeriön että Kuluttajaviraston edustajien haastatteluissa. Yleisesityksiä Kuluttajaviraston ja elinkeinoelämän yhteistyöstä: Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 77–79 ja Valtion tilintarkastajien kertomus 2006, 268.

128 Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2008–2011, 12. Ks. myös Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2004–2007, 14.

129 Elinkeinoelämän keskusliitto (2007), 12. Kysely lähetettiin noin 1 900 yritykselle ja vastausprosentti oli 24. Aktiivisimmin vastasivat palvelualan yritykset ja pk-yritykset.

130 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 77, 78.

esille yritysten kritiikkiä Kuluttajaviraston ohjeista; liian yksityiskohtaiset ja tosiasiallisesti velvoittavat ohjeet hankaloittavat yritysten toimintaa<sup>131</sup>.

Kuluttajaviraston onnistumista yritys yhteistyön tiivistämisessä kartoitettiin kuudelle toimialajärjestölle tehdyn haastattelun avulla. Toimialajärjestöistä valittiin mukaan kuluttajien kannalta merkittävät ja yhteistyötä Kuluttajaviraston kanssa tehneet Energiategollisuus, Finanssialan Keskusliitto, Pientaloteollisuus, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ASML, Suomen Perimistöimistöjen Liitto sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom. Yleisvaikutelmana haastatteluista voidaan todeta, että Kuluttajaviraston ymmärrys liiketoimintaa kohtaan ja halukkuus yhteistyöhön yritysten kanssa on parantunut viime vuosien aikana, vaikka kehitettävää löytyy edelleen. Mahdollisia syitä myönteiselle kehitykselle voivat olla aiemmissa arvioinneissa esitetty kritiikki, työ- ja elinkeinoministeriön vaikutus, neuvotteluiden merkityksen kasvu kuluttajien ilmoitusten lisääntymisen ja markkinaoikeuden tukkeutumisen myötä sekä Kuluttajaviraston kasvanut edustus eri työryhmissä, joissa on mukana myös elinkeinoelämän edustajia.

Keskeinen osa yhteistyötä ovat säännölliset *tapaamiset* elinkeinoelämän keskusjärjestöjen (Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari, Suomen Yrittäjät), toimialajärjestöjen ja yksittäisten yritysten kanssa. Tapaamisissa voidaan käsitellä ajankohtaisia kuluttajaongelmia, keskustella uusista ohjeista tai neuvotella lainvastaisten menettelyjen lopettamisesta. Kuluttajavirasto tapaa tiettyjen yritysten ja järjestöjen edustajia säännöllisesti tahojen merkittävyydestä riippuen joko vuosittain, kerran kahdessa tai kolmessa vuodessa. Yksittäisistä yrityksistä tavataan säännöllisesti muun muassa keskeisiä pankkeja, puhelinoperaattoreita, sähköyhtiöitä, vakuutusyhtiöitä, elintarvikeyhtiöitä sekä henkilökuljetusyhtiöitä. Säännöllisten tapaamisten ohella järjestetään tapaamisia tarpeen mukaan ja myös toimialajärjestöjen aloitteesta. Tapaamisissa on silloin tällöin mukana useampia järjestöjä tai samaan aikaan sekä järjestöjä että yrityksiä. Taulukosta 11 käy ilmi, että tapaamiset elinkeinoelämän edustajien kanssa muodostavat valtaosan Kuluttajaviraston sidosryhmätapaamisista - vuonna 2007 noin 70 prosenttia. Kaiken kaikkiaan sidosryhmätapaamisten määrää voidaan pitää suurena ottaen huomioon kuluttajaoikeudellisen yksikön koon ja muiden tehtävien määrän. Sidoryhmätapaamisten määrästä ei ole saatavilla vertailukelpoista tietoa eri vuosilta ja niistä on raportoitu toimintakertomuksissa vaihtelevasti. Esimerkiksi vuonna 2006 Kuluttajavirasto tapasi toimintakertomuksen mukaan 85 sidosryhmän edustajaa ja arvioi niiden merkitystä näin: "Tapaamisia on ollut paljon. Yhä useampi on johtanut selkeisiin yhteistyöprojekteihin, mikä on parantanut tuloksellisuutta<sup>132</sup>."

131 Valtion tilintarkastajien kertomus 2006, 269.

132 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 9.

**Taulukko 11.** Kuluttajaviraston tapaamat tahot vuonna 2007/133.

Yksittäisiä yrityksiä	58
Toimialajärjestöjä tai elinkeinoelämän keskusjärjestöjä	44
Viranomaisia	40
Yleishyödyllisiä yhdistyksiä	5
Yhteensä	147

Haastateltujen toimialajärjestöjen mukaan laajapohjaiset yhteistyötapaamiset ovat viime vuosina lisääntyneet. Erityisesti tiettyyn aiheeseen liittyviä tapaamisia pidetään antoisina ja niitä voisi olla osan mielestä enemmänkin. Jatkossa tapaamisten toivottiin olevan luonteeltaan entistä enemmän ennakoivampia, eikä ainoastaan jo esiintyvien ongelmien korjaamiseen keskittyviä. Suoraa keskustelukontaktia Kuluttajaviraston ja järjestöjen välillä toivottiin lisää. Yksinkertaisena keinona vuorovaikutuksen kasvattamiseksi ehdotettiin Kuluttajaviraston ja alan keskeisten toimijoiden välisen sähköpostiryhmän perustamista. Syvemmän yhteistyön kehittämiseksi tuotiin esille ehdotus pysyvän ja määrääjain kokoontuvan ryhmän perustamisesta Kuluttajaviraston ja yksittäisen toimialan välille. Myös työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä (2009) on suositeltu laajemman, säännöllisesti kokoontuvan yhteistyöfoorumin perustamista Kuluttajaviraston ja keskeisimpien elinkeinoelämän järjestöjen välille<sup>134</sup>.

Haastatteluiden perusteella suurimmat ongelmat yhteistyössä liittyvät *ohjeiden laatimiseen*. Toimialajärjestöjen mukaan Kuluttajavirasto antaa toisinaan ohjeita yllättäen ja niitä kuulematta, mikä heikentää ohjeiden alalla saamaa hyväksyntää. Puutteellisen kuulemisen vuoksi myös ohjeiden laatu voi heiketä, kun toimialojen asiantuntemusta ei hyödynnetä. Avoin vuorovaikutus ohjeiden laatimisessa olisi tärkeää, vaikka niiden sisällöstä vallitsisikin erimielisyys. Toimialajärjestöt pitivät tärkeänä ohjeiden valmisteluun osallistumista riittävän aikaisessa vaiheessa, sillä yritykset pitävät ohjeita tosiasiallisesti velvoittavina. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä Kuluttajaviraston ohjeiden valmistelusta (2009) saatiin samanlaisia tuloksia. Järjestöille ja yrityksille tulisi selvityksen mukaan mahdollistaa nykyistä aikaisempi kuuleminen. Itsesääntelyä ja yhteisiä viestintätoimenpiteitä tulisi käyttää nykyistä useammin vaihtoehtoina uusille linjauksille. Lisäksi selvityksessä suositellaan linjausten rakenteen yhtenäistämistä sekä tarkempia viittauksia säännöksiin ja tuomioistuinten ratkaisuihin.<sup>135</sup> Linjausten säilyttäminen riittävän yleistajuisina on kuitenkin tärkeää erityisesti pk-yrityksille, ja siksi runsasta viittaamista oikeuslähteisiin tulisi välttää.

133 Taulukon tiedot perustuvat Kuluttajavirastolta saatuu listaan.

134 Kuluttajaviraston linjaukset ja ohjeet (2009). Selvitystä varten haastateltiin elinkeinoelämän keskusjärjestöjä ja kahdeksaa toimialajärjestöä. Selvitys liittyy vuosien 2008–2011 kuluttajapoliittiseen ohjelmaan, jonka mukaan Kuluttajaviraston linjauksia tulee arvioida.

135 Kuluttajaviraston linjaukset ja ohjeet (2009).

Toisaalta myös avoimesta valmistelusta löytyy hyviä esimerkkejä. Perintään liittyvien ohjeiden valmistelussa yhteistyö Kuluttajaviraston, Suomen Perimistöimistöjen Liiton ja oikeusministeriön kesken virisi uudestaan vuonna 2007, jolloin syntyi perintäalalla hyvän vastaanoton saanut linjaus kuluttajaperinnässä esiin nousseista asioista. Nämä tahot valmistelivat hyvää perintätapaa koskevat ohjeet 1990-luvun alussa, mutta pitkin 2000-luvun alun Kuluttajavirasto antoi useita yksipuolisesti valmisteltuja ohjeita. Autokaupan virhevastuuta ja takuuta koskeva linjaus (2007) syntyi hyvässä yhteisymmärryksessä Kuluttajaviraston, Autotuoajat ry:n ja Autoalan Keskusliitto ry:n kanssa<sup>136</sup>. Kolmantena hyvänä esimerkkinä on esitetty yksityiskohtaisemmin ohessa talopakettien hinnan ilmoittamista markkinoinnissa koskevan linjauksen valmistelu. Kuvaus perustuu Pientaloteollisuus PTT ry:n johtajan haastatteluun.

### **Talopakettien hinnan ilmoittamista koskevan linjauksen valmistelu**

*Kuluttajavirasto huomasi kohdistetussa seurannassaan epäkohtia talopakettien markkinoinnissa vuonna 2007. Talopakettien vertailemista pidettiin kuluttajille hankalana, sillä yrityksillä oli erilaisia käytäntöjä hinnan ja toimitussisällön ilmoittamisessa. Kuluttajavirasto oli antanut jo aiemmin alan hinnoittelua koskevan ohjeen, mutta ongelmia esiintyi siitä huolimatta. Tämän seurauksena Kuluttajavirasto esitti Pientaloteollisuus ry:lle toivomuksen uuden linjauksen laatimisesta ja se valmistui tiiviin yhteistyön tuloksena syyskuussa 2009. Kaksisivuisessa ohjeessa (liite 4) ja siihen liittyvässä yksityiskohtaisessa taulukossa määritellään, mitä osia erinimisiin talopaketteihin tulee kuulua. Esimerkiksi talovalmiiseen pakettiin tulee kuulua perustukset, kun taas materiaali-pakettiin ei.*

*Kuluttajavirasto esitti pitkin valmistelua näkemyksiään luonnoksista, mutta huomioi myös Pientaloteollisuuden asiantuntemuksen. Kuluttajavirasto oli esimerkiksi aluksi sitä mieltä, että hinta ja toimitussisältö tulisi ilmoittaa aina myös talonäyttelyissä. Osa-puolet pääsivät kuitenkin neuvotteluiden jälkeen yhteisymmärrykseen siitä, ettei tämä ole tarpeellista, mikäli talotyyppejä ei yksilöidä. Linjauksen syntymistä vaikeutti ennen kaikkea alan yritysten erilaisuus. Pientaloteollisuuteen kuuluu puu-, hirsi- ja kivitalo-toimittajia, jotka ovat erikoistuneet erilaisiin kokonaisuuksiin. Tämän vuoksi linjauksen valmistelussa kiinnitettiin erityisesti huomiota sen joustavuuteen. Yritysten ei ole pakko käyttää linjauksessa annettuja nimityksiä, mutta tällöin niiden tulee selkeästi ilmoittaa toimitussisältö. Yritysten vapaus yksilöidä tuotteensa haluttiin säilyttää, koska on myös erilaisia kuluttajia, jotka toivovat erilaisia tuotteita.*

*Hitaasti alkanut linjauksen valmistelu sai sysäyksen, kun maaliskuussa 2009 Pientaloteollisuuden johtaja ja ohjetta valmisteleavan työryhmän puheenjohtaja vaihtuivat samaan aikaan. Uusi puheenjohtaja tuli alan ulkopuolelta, jolloin häntä ei pidetty minäkään yksittäisen yrityksen etujen ajajana. Paineet ohjeen saamiseksi alkoivat myös kasautua ja uhkana oli, että Kuluttajavirasto tekisi ohjeen lopulta täysin itsenäisesti.*

---

136 Kuluttajaviraston linjaukset ja ohjeet (2009).



*Yhteisen tahtotilan syntyminen kannalta oli tärkeää, että Pientaloteollisuuden hallitus seurasi hanketta ja pyysi sen edistymisestä tilanneraportteja. Työryhmässä oli mukana kokeneita yritysten edustajia, jotka edustivat alaa laaja-alaisesti. Yritykset oppivat toisistaan paljon työryhmätyöskentelyn myötä ja alan yhteishenki kasvoi. Neuvotteluilla oli joissakin tapauksissa myönteisiä vaikutuksia myös tuotekehitykseen.*

*Kuluttajavirasto ja Pientaloteollisuus tulevat tekemään yhteistyötä jatkossakin. Toukokuussa 2010 ne kokoontuvat keskustelemaan linjauksesta saaduista kokemuksista ja mahdollisista tarpeista sen päivittämiseksi. Pientaloteollisuudessa kerätään tätä varten jäsenyrityksiltä saatua palautetta. Yrityksillä on kannustin valvoa toistensa toimintaa, mikäli ohjeiden rikkomisella on vaikutuksia kilpailuolosuhteisiin ja alan maineeseen. Pientaloteollisuus tulee jatkossa kutsumaan ohjeita koskeviin koulutustilaisuuksiin myös järjestön ulkopuolisia yrityksiä, joita on alan toimijoista noin kaksikymmentä prosenttia. Näin myös niitä voidaan sitouttaa ohjeiden noudattamiseen ja kannustaa liittymään yhdistykseen.*

Toimialajärjestöjen näkemykset ohjeiden sopivasta sääntelytarkkuudesta<sup>137</sup> vaihtelivat. Tutkimuskirjallisuudessa pienempien yritysten on havaittu toivovan yksityiskohtaisempia ohjeita, suurempien yritysten puolestaan yleisluontoisempia<sup>138</sup>. Haastatteluiden perusteella tämä on liian yksioikoinen päätelmä, sillä isommilla yrityksillä on enemmän resursseja yksityiskohtaisten säännösten huomioimiseen. Yleisluontoiset ohjeet antavat viranomaisille yksityiskohtaisia laajemman tulkintaoikeuden, mitä yritykset eivät aina pidä hyvänä. Tarpeeksi yksityiskohtaisten ohjeiden saaminen voi olla kaikkien etu tilanteessa, jossa yksi yritys hankkii itselleen kilpailuetua toimimalla vastuuttomasti. Tällaisissa tilanteissa toivottiin Kuluttajaviraston laativan ohjeita nykyistä nopeammin, tai ainakin esittävän näkemyksiään mediassa. Liian yksityiskohtaiset ohjeet hankaloittavat liiketoimintaa, mutta toisaalta väljät ohjeet eivät tuo lisäarvoa.

Toimialajärjestöt kritisoivat Kuluttajaviraston antamia ohjeita osittain liian tiukoiksi. Pahimmillaan tuotekehitys voi hidastua, jos kaikkein heikoimpienkin kuluttajien asema on aina huomioitava. Osaa ohjeista pidettiin lainsäädäntöäkin tiukempina. Tässä suhteessa erityisen runsaasti kritiikkiä sai osakseen linjaus hyvästä perintätavasta kuluttajaperinnässä (2005). Ohjeen mukaan esimerkiksi maksullisen muistutuksen voi lähettää aikaisintaan kahden viikon kuluttua sovitusta eräpäivästä, eikä alaikäisiltä saa periä saatavia. Liian tiukaksi kritisoitiin myös linjausta lapsiin kohdistuvasta markkinoinnista (2004). Toimialajärjestöt toivoivat ohjeiden suuntaamista nykyistä enemmän ongelmia aiheuttaneelle kohderyhmälle. Esimerkiksi pikavippien myöntämistä varten laaditut ohjeet voivat aiheuttaa kustannuksia pankeille, vaikka pankkitoiminnassa ei olisi mitään korjaamista vaativia ongelmia. Lisäksi huomautettiin, että tarpeettomiksi jääneet ohjeet tulisi poistaa käytöstä, jos ongelmaa ei enää esiinny yhteiskunnassa.

137 Sääntelytarkkuudesta ks. esim. Braithwaite (2002); Tala (2005), 113–115 ja Määttä (2009), 142–153.

138 Tala & Pakarinen & Kyttä (2009), 14, 15.

Kuluttajavirasto on tehnyt joitakin sopimuksia sille tehtyjen *ilmoitusten lähettämistä* suoraan järjestöille ja yksittäisille yrityksille. Esimerkiksi aikakauslehtiä koskevat ilmoitukset lähetään Aikakausmedialle, telemarkkinointia koskevat ilmoitukset Suomen Asiakkuusmarkkinointiliittoon, vakuutuksia koskevat ilmoitukset Finanssialan Keskusliittoon ja hyvää perintätapaa koskevat ilmoitukset suurimmille perintäyrityksille. Yritykset vastaavat Kuluttajavirastolle, mihin toimenpiteisiin ilmoitus on johtanut. Kuluttajavirasto vastaa edelleen ilmoituksen tehneelle ja ohjeistaa tarvittaessa yritystä. Vakavimmat valitukset käsitellään kuitenkin aina Kuluttajavirastossa. Kyselyn mukaan toimialajärjestöt pitävät käytäntöä erittäin hyvänä ja myös tuotekehitystä palvelevana. Ne toivoivat kuitenkin Kuluttajaviraston tiedottavan paremmin, mihin toimenpiteisiin yritysten antamat vastaukset ovat johtaneet. Kuluttajavirastolta kaivattiin yleisesti ottaen kattavampaa tilastoaineistoa kuluttajaongelmien esiintymisestä omalla alalla, minkä helpottaisi myös toimialajärjestöjen viestintää yrityksille ja toimenpiteiden perustelemista.

Yksittäiset yritykset ja toimialajärjestöt voivat tehdä Kuluttajavirastoon *ennakkotiedusteluja* suunnitellun markkinoinnin tai sopimusehtojen lainmukaisuudesta. Tyypillisesti ennakkotiedustelut koskevat sopimusehtojen kohtuullisuutta, mainonnan tunnistettavuutta ja hyvän tavan mukaisuutta. Vastaukset ennakkotiedusteluihin eivät ole sitovia. Syksyyn 2007 saakka Kuluttajavirasto tiedotti internetsivullaan mahdollisuudesta saada vastaus ennakkotiedusteluun. Tästä kuitenkin luovuttiin, kun runsaasti työllistävien ennakkotiedustelujen suuri määrä alkoi viedä liikaa resursseja. Lisäksi ennakkotiedusteluja tekivät pääasiassa suuremmat yritykset, joilla on usein omiakin resursseja laintulkinnan selvittämiseksi. Kuluttajaviraston edustajat tiedottavat palvelusta edelleen seminaareissa ja koulutuksissa. Ennakkotiedusteluihin vastataan yhä, mutta se pyritään tekemään mahdollisimman kevyesti esimerkiksi kertomalla yritykselle ratkaisukäytännöstä tai valmiita ohjeita antamalla. Kaikkiin sopimusehtojen tarkistamispyyntöihin ei kuitenkaan voida vastata, sillä ne ovat erityisen aikaa vieviä. Erityisen merkittävässä tapauksissa yrityksiä voidaan myös tavata, kuten suuren pankin muuttaessa sopimusehtojaan. Taulukosta 12 voidaan huomata, että ennakkotiedustelujen lukumäärä kasvoi vuoteen 2005 saakka. Kuluttajavirasto on itse pitänyt uusien alakohtaisten ohjeiden laatimista syynä ennakkotiedustelujen määrän vähentymiseen vuonna 2006<sup>139</sup>. Keskimäärin ennakkotiedusteluja tehdään Kuluttajavirastolle noin sata vuosittain.

---

139 Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 17.

**Taulukko 12.** Kuluttajaviraston saamien ennakotiedustelujen lukumäärät vuosina 2002–2006<sup>140</sup>.

2002	87
2003	91
2004	107
2005	130
2006	91
2007	noin 100
2008	noin 100
2009, tammi–kesäkuu	noin 40

Useiden toimialajärjestöjen mielestä Kuluttajaviraston asiantuntemusta liiketoiminnasta tulisi edelleen lisätä. Kuluttajaviraston suhtautumisen yrityksiin arvioitiin parantuneen, mutta näkemysten mukaan Kuluttajavirastolla on yhä jossain määrin negatiivista ennakoasennetta yrityksiä kohtaan. Toisaalta huomautettiin, että myös yritysten pitäisi pyrkiä välittämään paremmin tietoa esimerkiksi uusien ohjeiden vaatimien muutosten niille aiheuttamista kustannuksista. Sen sijaan Kuluttajaviraston asiantuntemusta eri oikeudenaloilta pidettiin korkeana. Yritysvaikutusten arviointia ja yhteistyötä yritysten kanssa saattaisi parantaa oikeusekonomistin palkkaaminen Kuluttajavirastoon. Se voisi lisätä myös kuluttajapsykologian ja oikeustaloustieteen asiantuntemusta Kuluttajaviraston päätöksenteossa ja muussa toiminnassa.

## 4.2 Yhteistyö viranomaisten kanssa

Kuluttajavirasto tekee *horisontaalista yhteistyötä* useiden viranomaisten kanssa ja sillä on myös päällekkäistä toimivaltaa joissakin asioissa. Viranomaiset *tapaavat* säännöllisesti sekä johto- että esittelijätasolla. Tapaamisissa käsitellään ajankohdaisia ongelmia, toimivaltojen jakoa sekä yksittäisiä tapauksia. Esimerkiksi vuonna 2007 Kuluttajavirasto tapasi muita viranomaisia 40 kertaa, kuten käy ilmi taulukosta 13. Tapaamisten ohella yhteistyötä tehdään *ohjeiden ja lehdistötiedotteiden laadinnassa* sekä erilaisten *koulutusten järjestämisessä*. Läheisten tehtävien vuoksi *epämuodollisen yhteistyön ja tietojenvaihdon* merkitys on suuri. Viranomaisille tarjoutuu mahdollisuus ajatusten vaihtoon myös samoissa *työryhmissä ja neuvottelukunnissa*.

Taulukossa 13 on esitetty yhteenveto Kuluttajaviraston yhteistyöstä eräiden muiden viranomaisten kanssa. Ainoastaan Viestintäviraston ja Finanssivalvonnan<sup>141</sup> osalta yhteistyöstä on säännöksiä laeissa. Kuluttaja-asiamiehen ja Viestintäviraston

140 Vuosien 2002–2006 osalta tiedot perustuvat Kuluttajaviraston toimintakertomuksiin, vuosien 2007–2009 osalta Kuluttajaviraston arvioihin.

141 Finanssivalvonta perustettiin vuoden 2009 alussa yhdistämällä Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto.

tulee olla keskenään tarkoituksenmukaisessa<sup>142</sup> ja asianmukaisessa<sup>143</sup> yhteistyössä. Lisäksi Viestintäviraston tulee toimia yhteistyössä kuluttajaviranomaisten, kilpailuviranomaisten sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa hoitaessaan viestintämarkkinain mukaisia tehtäviä<sup>144</sup>. Kuluttaja-asiamiehen ja Finanssivalvonnan tulee olla keskenään tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä asioissa, jotka koskevat luottojen, vakuutusten ja sijoituspalveluiden markkinointia ja sopimusehtojen kohtuullisuutta<sup>145</sup>. Finanssivalvonnan tulee pyytää kuluttaja-asiamieheltä lausunto ennen kuin se ryhtyy toimenpiteisiin kuluttajansuojalakia rikkonutta elinkeinonharjoittajaa kohtaan<sup>146</sup> ja kuluttaja-asiamiehen tulee pyytää finanssivalvonnalta lausunto ennen kiellon määräämistä rahoitus- ja vakuutuspalveluita myyvälle elinkeinonharjoittajalle<sup>147</sup>. Käytännössä lausunnon antamista koskevia säännöksiä on käytetty erittäin harvoin; vuosien 1999–2008 aikana Vakuutusvalvontavirasto pyysi kuluttaja-asiamieheltä lausuntoa kolmeen tapaukseen, eikä Rahoitustarkastus yhteenkään.

**Taulukko 13.** Kuluttajaviraston yhteiset valvontatehtävät eräiden viranomaisten kanssa.

Viranomainen (hallinnonala)	Päällekkäisen toimivallan kohde
Viestintävirasto (liikenne- ja viestintäministeriö)	Telepalveluiden sopimusehdot <sup>1)</sup>  Yhteisiä valvonnan kohteita ovat esimerkiksi lainvastaiset määräaikaiset sopimukset, laskutus ja sopimusten muuttaminen yksipuolisesti.
Finanssivalvonta (itsenäinen viranomainen Suomen Pankin yhteydessä)	Luottojen, vakuutusten ja sijoituspalveluiden markkinointi ja sopimusehdot <sup>2)</sup>  Finanssivalvonta on keskittynyt toiminnassaan ensisijaisesti rahoitusmarkkinoiden toimivuuden turvaamiseen kuluttajansuojan sijaan <sup>3)</sup> .
Energiamarkkinavirasto (työ- ja elinkeinoministeriö)	Sähkön myynnin sopimusehdot <sup>4)</sup>  Kuluttajavirasto ja Energiamarkkinavirasto voivat käsitellä laajaa kuluttajajoukkoa koskevia lainvastaisia menettelyitä. Energiamarkkinavirasto ei valvo sähkön markkinointia muilta osin kuin sähkön alkuperän ilmoittamisen osalta.
Tietosuojavaltuutettu (oikeusministeriö)	Suoramarkkinointi <sup>5)</sup>  Yhteinen valvonnan kohde on esimerkiksi suoramarkkinoinnin harjoittaminen kuluttajan kiellon vastaisesti.
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira <sup>6)</sup> (sosiaali- ja terveysministeriö)	Alkoholin markkinointi <sup>7)</sup>  Alkoholin markkinointia valvoo pääsääntöisesti Valvira, mutta toisinaan myös Kuluttajavirasto voi käsitellä asian.

142 Laki tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamisesta (458/2002), 26 §.

143 Viestintämarkkinalaki (393/2003), 83 §.

144 Viestintämarkkinalaki (393/2003), 120 §.

145 Laki Finanssivalvonnasta (878/2008), 46 §.

146 Laki Finanssivalvonnasta (878/2008), 47 §.

147 Laki Kuluttajavirastosta (1056/1998), 7 §.

Lääkelaitos (sosiaali- ja terveysministeriö)	Lääkkeiden markkinointi <sup>8)</sup>  Tyypillisiä ongelmia lääkkeiden markkinoinnissa ovat ravintolisien katteettomat lääkkeelliset markkinointiväittämät ja lääkkeiden piilomainonta.
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (maa- ja metsätalousministeriö)	Elintarvikkeiden markkinointi <sup>9)</sup>  Tyypillinen ongelma elintarvikkeiden markkinoinnissa ovat katteettomat ravitsemusväittämät.
Ilmailuhallinto <sup>10)</sup> (liikenne- ja viestintäministeriö)	Kuluttajan oikeudet lennon peruuntuessa tai viivästyessä <sup>11)</sup>  Matkustajalla voi olla oikeus hinnan alennukseen tai palautukseen ja lentoyhtiön huolenpitoon.

1) Viestintämarkkinalaki (393/2003), 83 §, Sääntely tuli voimaan vuonna 2007; ks. HE 231/2005.

2) Laki Finanssivalvonnasta (878/2008), 45 §.

3) HE 66/2008 luku 3.1.

4) Sähkömarkkinalaki (386/1995), 6 a luku.

5) Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004), 7 luku.

6) Valvira perustettiin vuoden 2009 alussa yhdistämällä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen toiminta.

7) Alkoholilaki (1143/1994), 33 §; Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ohje alkoholimainonnasta, annettu 1.9.1999.

8) Lääkemarkkinoinnin tulee olla totuudenmukaista, eikä se saa yllyttää lääkkeiden käyttöön tai kohdistua lapsiin. Ravintolisät tulee luokitella lääkkeiksi, mikäli niitä markkinoidaan lääkkeelliseen käyttötarkoitukseen harhaanjohtavasti. Lääkelaki (395/1987), 91 § – 93 §, 91 a – b §, 92 a §, 93 a – b §; lääkeasetus (693/1987), 25 §, 25 a – i §; Lääkelaitoksen verkkosivut [http://www.laakelaitos.fi/laaketeollisuus/markkinoinnin\\_valvonta](http://www.laakelaitos.fi/laaketeollisuus/markkinoinnin_valvonta) (8.10.2009). Lääkemarkkinoinnin itsesääntelystä ks. Kyttä & Tala (2008).

9) Elintarvikelaki (23/2006), 9 §.

10) Vuoden 2010 alusta aloittaa toimintansa Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi, johon yhdistetään Ilmailuhallinto, Ajoneuvohallintokeskus, Rautatievirasto sekä Merenkululaitoksen meriturvallisuus toiminto.

11) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä, EUVL 17.2.2004, L 46/1–L 46/7.

Viranomaisille tehty kysely osoitti, että yhteistyö Kuluttajaviraston kanssa on lisääntynyt huomattavasti viimeisten parin vuoden aikana. Tätä ennen Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) oli esittänyt toiveita yhteistyön laajentamisesta ja tiivistämisestä<sup>148</sup>. Viranomaisten yhteistyön lisääminen on ollut keskeisimpiä tavoitteita myös EU:n kuluttajapoliittisissa strategioissa. Erityisesti yhteistyössä on pyritty kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota toimivaltojen jakoon viranomaisten välillä, jotta eriäviä päätöksiä ei syntyisi ja ratkaisukäytännöt säilyisivät yhdenmukaisina. Hyvinä esimerkkeinä yhteistyön tiivistämisestä mainittiin erityisesti Energiamarkkinavirasto ja Viestintävirasto. Viranomaiset pitivät pääsääntöisesti yhteistyön nykyistä määrää riittävänä, mutta esimerkiksi tietosuojavaltuutettu ja Valvira toivoivat jatkossa keskustelun syventämistä Kuluttajaviraston kanssa.

Kyselyssä tuli kuitenkin ilmi joitakin viranomaisten päällekkäiseen toimivaltaan liittyviä ongelmia:

- Kuluttajavirasto valvoo ylivarausasetusta matkustavien kuluttajien osalta ja Ilmailuhallinto liikematkustajien osalta. Rajan määrittäminen ei ole aina ollut yksinkertaista, kuten matkustavien freelance-toimittajien osalta. Jako ei ole vaikuttanut matkustajien oikeuksiin, mutta joskus Kuluttajavirasto ja Ilmailuhallinto ovat antaneet keskenään vastakkaisia suosituksia. Ylivarausasetuksen

148 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 137.

valvonnan keskittäminen yhdelle viranomaiselle vähentäisi epäjohtonmukaisen ratkaisukäytännön riskiä. Matkustajien oikeuksiin liittyvät valvontatehtävät eivät sovi kovin hyvin Ilmailuhallinnolle, sillä lentoturvallisuus ja matkustajien oikeudet voivat olla jossain määrin ristiriitaisia tavoitteita. Ilmailuhallinnon ensisijaisena tehtävänä on lentoturvallisuudesta vastaaminen ja matkan peruuntumisen syynä saattaa olla lentoturvallisuuden varmistaminen esimerkiksi koneen rikkoontuessa. Koska lentoliikenne on luonteeltaan kansainvälinen ala, tulee Ilmailuhallinnon ja Kuluttajaviraston huomioida suosituksia antaessaan myös muiden maiden käytännöt.

- Energiamarkkinavirastolla ei ole toimivaltaa antaa sitovia ratkaisuja yksittäisiä sopimusriitoja koskevissa kysymyksissä. Se vastaa kuitenkin kuluttajien tiedusteluihin ja antaa tarvittaessa neuvontaa myös sopimusasioihin liittyvissä kysymyksissä. Kuluttajaviraston ja Energiamarkkinaviraston edustajat pitivät toimivallan jakoa selkeänä, mutta Energiateollisuus ry:n mukaan osittain epäselvä jako on aiheuttanut ongelmia.
- Toisinaan Kuluttajaviraston ja tietosuojavaltuutetun kannat ovat olleet vastakkaiset, kuten kysymyksessä kohtuullisesta viestinnän tunnistamistietojen säilyttämisajasta.
- Evira ja Kuluttajavirasto ovat toisinaan ottaneet kantaa samoihin asioihin, mutta ne eivät ole kuitenkaan esittäneet ristiriitaisia näkemyksiä. Eviraa edeltänyt Elintarvikevirasto ja kuluttaja-asiamies ottivat yhdessä tapauksessa eriävän kannan arvioidessaan elintarvikkeen markkinoinnin harhaanjohtavuutta.
- Teleyritysten sopimusehtojen valvonnassa ratkaisukäytännön säilyttäminen johdonmukaisena on haasteellista sekä Kuluttajaviraston että Viestintäviraston valvoessa samaa asiaa. Kyselyssä ei kuitenkaan tullut ilmi viranomaisten antamia eriäviä linjauksia.<sup>149</sup>

Kuluttajavirasto tekee yhteistyötä myös useiden sellaisten viranomaisten kanssa, joilla ei ole sen kanssa päällekkäistä toimivaltaa. Keskeisin yhteistyökumppani tässä suhteessa on samalla hallinnonalalla toimiva *Kilpailuvirasto*. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikat täydentävät läheisesti toisiaan, sillä epätäydellinen kilpailu voi johtaa siihen, että kuluttajien vahingoksi toimivat yritykset saavat kilpailuedun<sup>150</sup>. Lisäksi kuluttajansuojalainsäädäntö täydentää kilpailunrajoituslakia, joka ei mahdollista puuttumista kaikkiin kilpailunrajoituksiin, mikäli yritys ei ole määrävissä markkina-asemassa<sup>151</sup>. Kuluttaja- ja Kilpailuvirastojen yhteistyötä on kritisoitu liian vähäiseksi<sup>152</sup>, mutta viime vuosien aikana se on tiivistynyt<sup>153</sup>. Viranomaiset ovat pyrkineet lisäämään erityisesti konkreettisiin ongelmiin keskittyviä yhteistyöhankkeita. Yhteisiä näkemyksiä viranomaisilla on ollut esimerkiksi määräaikaisten liittymäsopimusten

149 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 137.

150 Kuluttaja- ja kilpailupolitiikan suhteesta ks. Armstrong (2008); Määttä (2008); Gomez (2003) ja Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 46–48. Suhde ei ole yksioikoinen eikä toimiva kilpailu aina välttämättä takaa hyvää kuluttajien asemaa. Sen sijaan kuvitteellisessa täydellisen kilpailun tilanteessa kuluttajansuojan sääntelyä ei tarvittaisi lainkaan.

151 Määttä (2008), 9, 11; Määttä (2004), 94–101, 199–234.

152 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 47, 48, 139.

153 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 139. Näkemys sai vahvistusta Kuluttaja- ja Kilpailuvirastolta asiaa tiedusteltaessa.

ja kytkykaupan suhteen. Sen sijaan joissakin asioissa Kuluttaja- ja Kilpailuvirasto ovat olleet eri linjoilla. Kuluttajaviranomaiset ovat esimerkiksi pitäneet hintojen ilmoittamista tarpeellisena, kun taas kilpailuviranomaisten näkemyksen mukaan hintojen liiallinen läpinäkyvyys voi auttaa elinkeinonharjoittajia menettelytapojen yhdenmukaistamisessa. Kilpailuvirasto on puolustanut vertailevaa mainontaa esimerkiksi vakuutustuotteiden kohdalla, kun taas Kuluttajavirasto on suhtautunut siihen kriittisemmin<sup>154</sup>. Kilpailuvirasto on vastustanut hintasääntelyä, kun taas Kuluttajavirasto on toisinaan suhtautunut siihen myönteisesti<sup>155, 156</sup>.

Markkinoinnin valvonnassa Kuluttajavirasto on tehnyt yhteistyötä eri valtuutettujen kanssa. Yhteistyö *vähemmistövaltuutetun* kanssa on liittynyt etniseen syrjintään markkinoinnissa, tasa-arvovaltuutetun kanssa tasa-arvoa loukkaavaan markkinointiin sekä lapsiasiavaltuutetun kanssa lapsiin kohdistuvaan markkinointiin ja lasten käyttöön markkinoinnissa. Näillä valtuutetuilla ei ole omaa toimivaltaa markkinoinnin valvonnassa, vaan ne siirtävät saamansa yhteydenotot Kuluttajavirastolle<sup>157</sup>. Viranomaiset ovat tehneet yhteistyötä esimerkiksi yritysten kouluttamisessa, iltapäivälehtien lööppien valvonnassa<sup>158</sup> ja syrjivinä pidettyjen makeiskääreiden muuttamisessa<sup>159</sup>. Lapsiasiavaltuutetun aloitteesta lapset ja nuoret valittiin yhdeksi painopistealueeksi vuosien 2008–2011 kuluttajapoliittisessa ohjelmassa<sup>160</sup>.

*Lääninhallitusten* painoarvon kasvattaminen kuluttajansuojan valvonnassa olisi mahdollinen keino Kuluttajaviraston niukkojen resurssien suuntaamiseksi vaikutuksiltaan laaja-alaisempiin tehtäviin. Nyt lääninhallitukset valvovat ainoastaan hintamerkitöjä (KSL 2:18) ja kulutusluottojen markkinointia (KSL 7:24). Ne eivät voi puuttua tarjousten tai alennusmyyntien hintailmoitteluun. Puutteelliset hintamerkinnot eivät kuitenkaan aiheuta kuluttajille yleisesti ottaen yhtä suuria varallisuusvahinkoja kuin kohtuuttomat sopimusehdot, joten lääninhallitusten tehtävien kohdentaminen uudelleen voisi edistää resurssien tehokasta allokoitumista ja valvonnan vaikuttavuutta. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat puoltaneet valvonnan laajentamista kaikenlaiseen markkinoinnin lainvastaisuuteen, hyödykkeiden laatuun ja sopimusehtojen kohtuullisuuteen<sup>161</sup>.

Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana lääninhallitusten toiminta kuluttajansuojan alueella on joidenkin määrällisten mittareiden valossa vähentynyt huomattavasti<sup>162</sup>. Tämä voi johtua joko resurssien vähentymisestä tai kuluttajansuojan tason parantumisesta lääninhallitusten toimialoilla. Lääninhallitukset voivat antaa

154 Vertailevan mainonnan salliminen edistää pienyritysten pääsyä markkinoille, kunhan oikeustila on selkeä; Määttä (2007), 608.

155 Määttä (2008), 7.

156 Kuluttaja- ja Kilpailuviraston erilaisista näkemyksistä ks. myös Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 46.

157 Lapsiasiavaltuutettu sai vuonna 2008 yhteensä 96 kategoriaan "media, viihde, kulutus ja mainonta" luokiteltua yhteydenottoa (16,5 prosenttia kaikista yhteydenotoista); Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009, 108. Mainonnan sisällyttämistä tasa-arvolakiin suunniteltiin pitkän 1980-lukua, mutta siitä luovuttiin osittain alan itsesääntelyn vuoksi; Pakarinen & Tala (2009), 35–37.

158 Lapsiasiavaltuutetun toiminnasta ulkomainonnan ja lööppien suhteen ks. Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2006, 25, 26; Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 8/2008.

159 Pakarinen & Tala (2009), 12.

160 Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009, 68, 69; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008, 22.

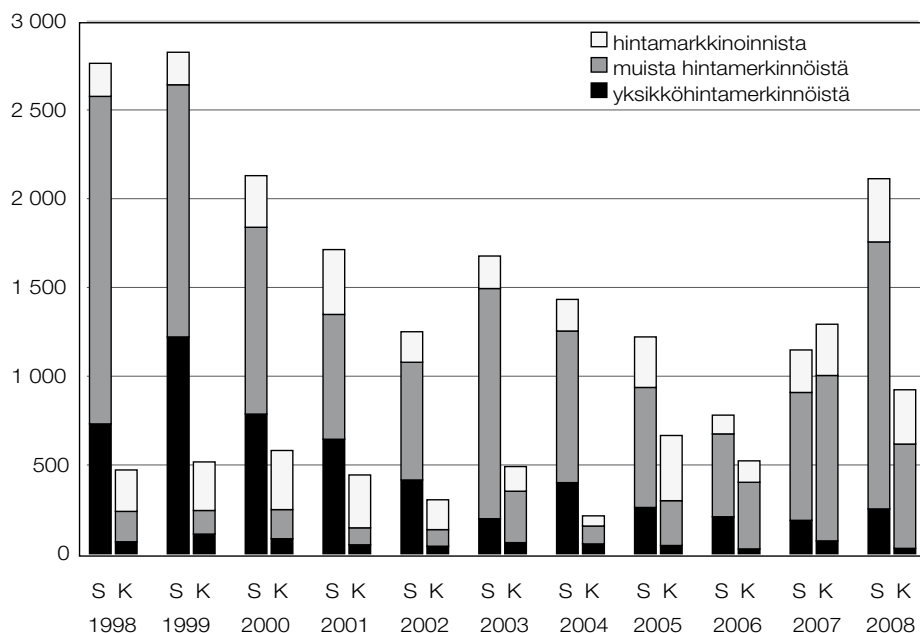
161 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 102–104.

162 Vuonna 1990 lääninhallitukset tekivät hintakeräilyjä 3 795 liikkeestä, vuonna 2008 vastaavasti 1 037 liikkeestä. Vuonna 1990 lääninhallitukset antoivat huomautuksia ja kehotuksia yhteensä 4 370, kun vuonna 2008 määrä oli 3 099.

yrityksille *huomautuksia, kirjallisia kehotuksia* tai *kieltoja*. Huomautus voidaan antaa suullisesti paikan päällä, puhelimitse, sähköpostilla tai yrityksen internetsivujen kautta. Mikäli jälkivalvonnassa ilmenee, ettei huomautus ole tehonnut, annetaan kirjallinen kehoitus. Lääninhallitukset voivat määrätä kiellon, jos lainvastaisuus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö vakiintunut (KSL 2:18.1). Kieltoihin ja uhkasakkoihin turvaudutaan äärimmäisen harvoin; vuosien 1998–2008 aikana lääninhallitukset ovat antaneet kuluttajansuojalain perusteella vain kaksi markkinointikieltoa ja uhkasakkoa. Samalla ajanjaksolla lääninhallitukset ovat antaneet keskimäärin 1730 huomautusta ja 590 kehotusta vuosittain. Kuviossa 3 on esitetty huomautusten ja kehotusten määrät vuosina 1998–2008 sekä niiden syyt. Kunkin vuoden kohdalla ensimmäinen pylväs kuvaa suullisten huomautusten (S) määrää ja toinen pylväs kirjallisten kehotusten (K) määrää. Yksikköhintamerkinnyt tarkoittavat puutteita esimerkiksi kilo- ja litrahintojen ilmoittamisessa, muut hintamerkinnyt puolestaan puutteita tuotteen myyntihinnan ilmoittamisessa. Hintamarkkinointi käsittää puutteet hinnan ilmoittamisessa tuotetta mainostettaessa. Kuviosta voidaan huomata erityisesti yksikköhintojen ilmoittamisesta annettujen huomautusten ja kehotusten vähentyminen; vuonna 1998 kaikista huomautuksista ja kehotuksista noin viidennes koski niitä, mutta vuonna 2008 alle kymmenen prosenttia. Mahdollisia syitä tähän ovat hintamerkinnoissa käytettävän tietotekniikan kehittyminen, liikkeiden ketjuuntuminen, yritysten kasvanut vastuunotto, aikaisemman valvonnan tuloksellisuus tai muutokset lääninhallitusten resurssien suuntaamisessa.



**Kuvio 3.** Lääninhallitusten antamien suullisten huomautusten (S) ja kirjallisten hehotusten (K) lukumäärät ja kohteet vuosina 1998–2008.



Kuluttajaviraston tehtävänä on johtaa, ohjata ja valvoa maistraattien yhteyteen sijoitettua *kuluttajaneuvontaa*<sup>163</sup>. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan Kuluttajaviraston ohjaus on merkinnyt käytännössä tiedotuksen ja koulutuksen järjestämistä kuluttajaneuvojille (vuonna 2009 nimike vaihtui kuluttajaoikeusneuvojaksi). Kuluttajaneuvojat ovat olleet tarkastuskertomuksen mukaan melko tyytyväisiä Kuluttajaviraston ohjaukseen, joskin Kuluttajaviraston tulisi heidän mielestään paneutua enemmän kentän ongelmiin<sup>164</sup>. Kuluttajavirastolla on kuluttajaoikeusneuvojille suunnattu sisäinen verkko, jossa tiedotetaan ajankohtaisista asioista, annetaan toimintaohjeita ja vastataan kysymyksiin. Verkon kautta Kuluttajavirasto voi pyytää kuluttajaoikeusneuvoja tilastoimaan tietoja tietyn tyyppisistä tapauksista oman valvontansa tueksi. Extranetin suosio on kasvanut kuluttajaoikeusneuvojien keskuudessa huomattavasti viimeisten vuosien aikana<sup>165</sup>. Tästä huolimatta Kuluttajaviraston ja kuluttajaneuvonnan yhteistyötä olisi syytä jatkossa tiivistää erityisesti tietojenvaihdon osalta. Jos kaikki kuluttajaoikeusneuvojille tehdyt yhteydenotot tilastoitaisiin hyödykkeen ja kuluttajaongelman mukaan, voisi Kuluttajavirasto hyödyntää tietoja resurssiensa suuntaamisessa. Esimerkiksi vuonna 2007 kuluttajaneuvojien hoitamat 150 000 yhteydenottoa ja sovittamat 85 000 riitaa ovat suuria lukuja

163 Laki kuluttajaneuvonnasta (800/2008), 2.1 §.

164 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 118.

165 Kun vuonna 2003 sivuja ladattiin 58 000 kertaa, oli latauksia vuonna 2007 jo 106 143 kertaa. Vuonna 2008 käyntejä oli 2 173 kertaa kuukaudessa.

verrattuna Kuluttajaviraston saamaan noin 4 700 ilmoitukseen kyseisenä vuonna. Lisäksi selvittämisen arvoista olisi, millä tavalla eri kuluttajaviranomaisille vuosittain kertyvää laajaa aineistoa kuluttajien tyytymättömyyden kohteista voisi hyödyntää yritysten liiketoiminnan suunnittelussa. Tämä olisi myös yksi tapa toteuttaa työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategiaan sisältyvää vaatimusta hallinnonalan yksiköiden kiinteästä yhteistyöstä. Strategiassa kuvataan jokaista käyttämättä jätettyä yhteistyömahdollisuutta kalliiksi virheeksi.<sup>166</sup>

*Kuluttajatutkimuskeskus* on saanut kritiikkiä kuluttajaoikeudellisten kysymysten sivuuttamisesta ja vähäisestä yhteistyöstä Kuluttajaviraston kanssa<sup>167</sup>. Myös lääninhallitukset ovat kritisoineet Kuluttajatutkimuskeskusta taloudellisesti epätarkoituksenmukaisista toimeksiannoista<sup>168</sup>. Työ- ja elinkeinoministeriön kannattaisikin ottaa aktiivisempi ote Kuluttajatutkimuskeskuksen tulosohejauksessa, jotta sen tuottamaa tutkimustietoa voitaisiin hyödyntää entistä paremmin kuluttajapolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Päätöksenteon tueksi olisi tärkeää saada lisätietoa esimerkiksi siitä, miten Kuluttajaviraston päätökset tosiasiasiallisesti vaikuttavat elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen tai miten hyvin erilaiset kuluttajaryhmittä lopulta hyötyvät kuluttajansuojalainsäädännöstä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että ”käytännönläheistä kuluttaja-asioiden tutkimusta ei tunnuta tällä hetkellä tehtävän oikein missään<sup>169</sup>.” Jussi Huttunen (2004) on puolestaan arvioinut, että kuluttajatutkimuksen alueella on yhteiskunnan kehittämisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta täysin riittämättömästi voimavaroja<sup>170</sup>. Tutkimusaiheiden suuntaaminen uudelleen Kuluttajatutkimuskeskuksessa ja yliopistoissa ei vaatisi lisäresursointia. Nykyisellään uhkana on, että puutteellinen tieto kuluttajaongelmista ja sääntelyn vaikutuksista vaikeuttaa kuluttajapolitiittisten päätösten tekemistä työ- ja elinkeinoministeriössä ja kuluttajapolitiikan täytäntöönpanoa Kuluttajavirastossa.

Virastokohtaisen yhteistyön ohella kuluttajaongelmiin pyritään puuttamaan EU:n valvontaviranomaisten verkoston avulla. Viranomaisten yhteistyöstä rajat ylittävän kaupan valvonnassa on säädetty EU:n *yhteistyöasetuksella*<sup>171</sup>, jonka viimekätisenä tavoitteena on ollut kuluttajansuojan tehostaminen sisämarkkinoilla. Jokaisessa jäsenmaassa on nimetty yhteysvirasto (*Single Liaison Office*), joka on Suomen osalta Kuluttajavirasto. Lisäksi kussakin jäsenmaassa on nimetty muita viranomaisia (*Competent Authorities*), joiden tehtävät liittyvät jollakin tavalla kuluttajansuojaan. Suomen toimivaltaiset viranomaiset ja niiden nimittämät yhteistyöasetuksesta vastaavat virkamiehet ovat:

166 Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia 3.3.2009.

167 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 89–90. Huttunen (2004), 80 ei yhdy kritiikkiin, mutta huomauttaa, ettei kauppa- ja teollisuusministeriö ole ollut kiinnostunut Kuluttajatutkimuskeskuksen kehittämisestä.

168 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 103.

169 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 90.

170 Huttunen (2004), 6, 15, 46. Huttunen suositti Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämistä suurempaan tutkimuslaitokseen, kuten Stakesiin; Huttunen (2004), 12, 43, 53.

171 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä (EY) N:o 2006/2004. Asetusta suunniteltiin komission vihreässä kirjassa kuluttajansuojasta EU:ssa KOM (2001) 531.

- Elintarviketurvallisuusvirasto, 3 henkilöä
- Finanssivalvonta, 2 henkilöä
- Ilmailuhallinto, 4 henkilöä
- Kuluttajavirasto, 15 henkilöä
- Lääkelaitos, 4 henkilöä
- Lääninhallitukset, 11 henkilöä
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, 5 henkilöä
- Viestintävirasto, 3 henkilöä

Kaikkien jäsenmaiden mukana olevat viranomaiset voivat vaihtaa tietoja yhteisessä tietokannassa kolmella tavalla. Ensinnäkin tietokannan kautta voidaan tehdä *tiedusteluja* mahdollisten rikkomusten selvittämiseksi (6 artikla). Esimerkiksi Suomessa toimivan, mutta ulkomaille rekisteröidyn yrityksen toiminnasta voidaan pyytää tietoja sen kotimaan viranomaisilta. Toiseksi tietokannan kautta voidaan välittää *täytäntöönpanopyyntöjä*, jos toivotaan toisen maan viranomaisen ryhtyvän toimenpiteisiin yritystä kohtaan (8 artikla). Kolmanneksi eri maiden viranomaiset voivat välittää toisilleen *notifikaatioita* eli *ilmoituksia*, joiden avulla voidaan tiedottaa tai varoittaa lainvastaisesta toiminnasta (7 artikla). Kaikki tietojenvaihto eri maiden välillä kulkee yhteysvirastojen kautta.

Yhteistyöasetuksen toimivuutta on toistaiseksi aikaista arvioida, sillä järjestelmä on ollut kokonaisuudessaan käytössä vasta vuoden 2007 alusta. Kuluttajaviraston yhteistyöasetus on työllistänyt huomattavasti arvioitua enemmän, kahden henkilötyövuoden verran. Kuluttajaviraston henkilöresursseja ei ole kuitenkaan lainkaan lisätty yhteistyöasetuksen vuoksi. Kuluttajaviraston velvollisuutena on yhteysvirastona koordinoida yhteistyöasetuksen täytäntöönpanoa ja kouluttaa sen piiriin kuuluvia viranomaisia. Erityisen paljon työllistävät eri maiden viranomaisten yhteiset valvontakampanjat (sweeps), joihin liittyy aihetta koskevien ilmoitusten analysointia ja niistä raportointia komissiolle. Vuonna 2007 valvontakampanjan aiheena oli lentolippujen hinnoittelu, vuonna 2008 kännyköiden soittoaänet ja vuonna 2009 elektroniikka. Valvontakampanjoihin osallistuminen on periaatteessa vapaaehtoista, mutta Kuluttajaviraston mukaan pois jääminen tulkitaan käytännössä yhteistyöhaluttomuudeksi. Kuluttajavirasto esitti näkemyksensä yhteistyöasetusta valmisteltaessa, ettei yhteistyöstä tarvitsisi säännellä oikeudellisesti, vaan sitä tulisi kehittää vapaamuotoisesti ja tarveharkintaisesti.

Suomalaisviranomaisten *huijausten vastainen verkosto* perustettiin vuonna 2007 Kuluttajaviraston aloitteesta. Huijaukset voivat koskea esimerkiksi valelaskuja, tilaamatta saapuvia maksullisia tekstiviestejä, tekaistuja avunpyyntöjä tai verkko-kauppoja, jotka jättävät toimittamatta maksetut tilaukset. Huijauksilla on usein kytköksiä kansainväliseen talousrikollisuuteen. Verkoston jäsenet, jotka on luettelulla, vaihtavat mahdollisista huijauksista tietoja sähköisesti, tapaavat vuosittain sekä antavat tarvittaessa tiedotteita ja varoituksia kuluttajille. Verkostolla on myös

omat internetsivut Kuluttajaviraston sivujen yhteydessä<sup>172</sup>, joiden kautta voi jättää kokemuksia ja tietoja huijauksista. Ilmoituksiin ei vastata, eikä niitä käsitellä yksilöllisesti, mutta ne lisäävät viranomaisten tietoa ongelmista. Suomalaisen verkoston esikuvana on ollut ICPEN:n kansainvälinen verkosto, joka myös vastaanottaa internetissä tietoja kuluttajien huijauskokemuksista<sup>173</sup>.

- Finanssialan Keskusliitto
- Finanssivalvonta
- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- Euroopan Kuluttajakeskus
- Itella Oyj
- Keskusrikospoliisi
- Kuluttajat-Konsumenterna ry
- Kuluttajavirasto
- Luottokunta
- Lääkelaitos
- Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö
- Suomen Kuluttajaliitto
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Viestintävirasto

### 4.3 Yhteistyö kuluttajajärjestöjen kanssa

Suomessa toimii kaksi varsinaista kuluttajajärjestöä, Suomen Kuluttajaliitto ja huomattavasti sitä pienempi Kuluttajat-Konsumenterna ry. Lisäksi eettinen kuluttaminen liittyy läheisesti useiden kansalaisjärjestöjen tavoitteisiin<sup>174</sup>. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) on luonnehtinut suomalaista kuluttajaliikettä melko heikoksi ja hajanaiseksi erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella<sup>175</sup>. Suomalaiset kuluttajajärjestöt ovat kuitenkin aktiivisia, mutta niiden jäsenmäärä ja tulot ovat muihin Euroopan maihin verrattuna alhaisia. Kuluttajajärjestöt vaikuttavat mediassa, tiedottavat internetsivuilla, järjestävät tiedotuskampanjoita, tarjoavat jäsenilleen neuvontaa kuluttajaongelmissa ja taloudenhallinnassa, julkaisevat jäsenlehtiä ja oppaita sekä vaikuttavat kansainvälisissä kuluttajajärjestöissä resurssien sallimissa rajoissa<sup>176</sup>. Kaiken kaikkiaan kuluttajajärjestöjen tehtäväkenttä on kuluttajaviranomaisia laajempi, sillä ne pyrkivät kehittämään koko kuluttajapolitiikkaa lainsäädäntöön perustuvan kuluttajansuojan sijaan.

Lainvalmisteluun vaikuttaminen muodostaa merkittävän osan kuluttajajärjestöjen toiminnasta. Asian tärkeys tunnustettu myös kuluttajapoliittisessa ohjelmassa,

172 [www.kuluttajavirasto.fi/huijaukset](http://www.kuluttajavirasto.fi/huijaukset) (23.7.2009).

173 [www.econsumer.gov](http://www.econsumer.gov) (23.7.2009).

174 Esim. Reilun kaupan edistämisyhdistys, yritysten toimintaa kehitysmaissa tarkkaileva FinnWatch, yritysten yhteiskuntavastuuta edistävä Finnish Business and Society –verkosto ja luonnonsuojelujärjestöt. Eettisestä kuluttamisesta ks. myös muutaman yrityksen, järjestön ja yksityishenkilön kustantama ilmaisjakelulehti Voima.

175 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 127.

176 Kuluttajajärjestöjen toiminnasta ks. Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 123–128. Kansainvälisestä vaikuttamisesta ks. luku 2.2.

jonka mukaan järjestöjä tulee kuulla valmistelussa ja varmistaa niiden osallistuminen asiaankuuluviin ryhmiin<sup>177</sup>. Määrällisesti tarkasteltuna kuluttajajärjestöjen poliittinen vaikuttaminen on laajamittaista niiden jäsenmääriin suhteutettuna. Kuluttajajärjestöillä on edustus noin sadassa työryhmässä ja toimikunnassa. Esimerkiksi vuonna 2008 Suomen Kuluttajaliitto tai sen toimihenkilöt olivat mukana muiden muassa arvopaperilautakunnassa, Keskuskauppakamarin liiketapalautakunnassa, kuluttajariitalautakunnassa, kuluttajien vakuutustoimiston hallituksessa, maksullisten puhelinpalveluiden eettisessä lautakunnassa, tietosuojalautakunnassa ja vakuutuslautakunnassa. Samana vuonna Suomen Kuluttajaliitto antoi 54 lausuntoa ministeriöille, eduskunnan valiokunnille ja eri viranomaisille. Järjestö kokee itse vaikuttaneensa sisällöllisesti esimerkiksi ryhmäkannelain, kuluttajansuojalain, valmismatkalain ja asunto-osakeyhtiölain uudistuksiin. Kuluttajajärjestöt ovat olleet lähes aina lausunnoissaan keskenään samaa mieltä, mutta esimerkiksi kauppojen aukioloaikojen sääntelyssä ne ottivat eriävän kannan; Suomen Kuluttajaliitto kannatti sunnuntain aukioloaikojen laajentamista, kun taas Kuluttajat-Konsumenterna vastusti. Kuluttajajärjestöjen kuulemisesta eduskunnan valiokunnista ei ole kattavaa tilastoaineistoa, mutta vuonna 2005 niiden edustajat vierailivat asiantuntijoina yhteensä yhdeksän kertaa, mitä voidaan pitää kuluttajaviranomaisiin suhteutettuna merkittävänä määränä (taulukko 3).

Toistaiseksi Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön ja kuluttajajärjestöjen keskinäinen yhteistyö on ollut vähäistä. Ne tapaavat toisiaan säännöllisesti ja kohtaavat usein samoissa työryhmissä. Kuluttajajärjestöt välittävät Kuluttajavirastoon tietoa havaitsemistaan ongelmista ja tekevät vuosittain parikymmentä ilmoitusta kuluttaja-asiamiehelle. Useista muista maista poiketen kuluttajajärjestöille ei ole Suomessa annettu mahdollisuutta tehdä ryhmäkannetta tai -valitusta<sup>178</sup>. Kuluttajajärjestöillä on oikeus saattaa asia vireille markkinaoikeuteen, jos kuluttaja-asiamies kieltäytyy siitä<sup>179</sup>, mutta toistaiseksi järjestöt eivät ole ryhtyneet tähän niukkojen resursien vuoksi. Sen sijaan kuluttajajärjestöt osallistuvat osaltaan valvontaan aiheuttamalla tiedotustoiminnallaan mainekustannuksia<sup>180</sup> huonosti kuluttajansuojan huomioineille yrityksille, mitä on pidettävä tehokkaana seuraamuksena. Kuluttajaviraston ei ole mahdollista viranomaisena nostaa julkisuuteen yksittäisiä yrityksiä ilman erityisen painavaa syytä<sup>181</sup>. Kuluttajajärjestöt eivät ole merkittävässä määrin kritisoineet Kuluttajaviraston toimintaa julkisuudessa ja lausunnoissa tahot ovat ottaneet lähes aina yhteneväisen kannan.

177 Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2011, 20.

178 Lait ryhmäkanteesta ja -valituksesta olivat vaikeita säätää eturyhmien erilaisten intressien vuoksi. Ryhmäkannetta koskevassa hallituksen esityksessä ei perustella kanneoikeuden rajaamista vain Kuluttajavirastolle; HE 154/2006.

179 Laki eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä (1528/2001), 4 §.

180 Ks. mainekustannuksista esim. Svorny (2000), 302, 303.

181 Korkein oikeus määräsi ratkaisussaan KKO 1995:111 valtion maksamaan vahingonkorvauslain (412/1974) 5.1.:n nojalla vahingonkorvausta elinkeinonharjoittajalle liikevaihdon alentumisesta, kun kuluttajavalituslautakunta oli julkistanut tämän nimen ratkaisuosituksensa yhteydessä.

# 5 Yhteenveto

Kuluttajaviraston oikeudellisella yksiköllä on kaksi päätehtävää; kuluttajansuojan toteutumisen valvonta sekä kuluttajaoikeuden kehittäminen lainvalmisteluun osallistumalla. Tässä tutkimuksessa on arvioitu yksikön onnistumista näissä tehtävissä ja yhteistyötä eri sidosryhmien – elinkeinoelämän, viranomaisten ja kuluttajajärjestöjen – kanssa. Hyvän pohjan tutkimukselle on tarjonnut Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2007 toteuttama kattava arviointi koko kuluttajahallinnon toimivuudesta. Kun tietyt ongelmakohdat on todettu jo useammassa arvioinnissa, on tulevaisuudessa keskitettävä enemmän huomiota niiden korjaamiseen. Suurin vastuu kuluttajapolitiikan johtamisesta on työ- ja elinkeinoministeriöllä, jota ennen se oli kaupp- ja teollisuusministeriöllä.

Merkittävä osa Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön toiminnan ongelmista on seurausta siitä, että kuluttaja-asioita on pidetty poliittisessa päätöksenteossa marginaalisessa asemassa olevana kokonaisuutena<sup>182</sup>. Synä tähän voivat olla kuluttajansuojasta yrityksille aiheutuvat kustannukset, kuluttajansuojan horisontaalinen luonne sekä heikoimpien ja kuluttajansuojaa eniten tarvitsevien ryhmien vähäinen poliittinen painoarvo. Viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana kuluttajansuojalainsäädäntö on jatkuvasti sirpaloitunut ja muuttunut asiantuntijoillekin vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Kuluttajansuojalainsäädännön selkeyttäminen olisi tärkeää myös yrityksille koituvien hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi. Osittain lainsäädännön laajeneminen alueella on seurausta EU:n voimakkaasti kasvaneesta aktiivisuudesta kuluttajansuojan alueella. Vastaavasti jo alkujaan hajanainen kuluttajahallinto on hajaantunut viime vuosikymmenen aikana lisää. Viimeksi kuluttajaneuvonta päätettiin siirtää kunnilta maistraatteihin, vaikka keskeisimmät kuluttajapolitiikan toimijat kannattivat siirtoa lääninhallitusten yhteyteen, jotka jo toimivat Kuluttajaviraston aluehallintona.

Kuluttajahallinnon ja -lainsäädännön ohella myös kuluttajien asemaa koskeva informaatio on hajaantunutta. Kuluttajaviraston oikeudellisen yksikön, samoin kuin muidenkin kuluttajaviranomaisten, tilastoinnin kehittäminen on jatkossa ensiarvoisen tärkeää. Nykyisin Kuluttajavirastossa ei tilastoida ilmoituksia ja yleistiedusteluja aiheittain, eikä myöskään tehtyjen toimenpiteiden lukumääriä. Ihanteellista olisi, että Kuluttajavirasto, kuluttajaoikeusneuvojat, Euroopan kuluttajakeskus, kuluttajariitalautakunta, lääninhallitusten kuluttajaosastot ja kuluttajajärjestöt kokoaisivat yhteiseen tietokantaan niille kuluttajaongelmien esiintymisestä yhteiskunnassa kertyvän tiedon. Tämä edistäisi viranomaisten resurssien suuntaamista oikeille painopistealueille. Toiseksi tieteellinen tutkimus kuluttajansuojasta juriidikkaa lukuun ottamatta on toistaiseksi puuttunut Suomesta lähes täysin. Työ- ja

182 Kuluttajahallinnon toimivuus (2007), 132, 136, 138.

elinkeinoministeriön kannattaisikin ohjata Kuluttajatutkimuskeskusta tiukemmin sen tutkimusaiheiden valinnassa ja edistää myös yliopistoissa tehtävää kuluttajansuojaan liittyvää tutkimusta. Kuluttajapolitiikkaa on hankalaa johtaa ilman tietoa kuluttajansuojan toteutumisesta käytännössä.

Kuluttajaoikeudellinen yksikkö osallistuu aktiivisesti lainvalmisteluun antamalla huomattavan määrän lausuntoja ja osallistumalla erilaisiin työryhmiin. Lausunnoissaan Kuluttajavirasto on painottanut tärkeitä asioita ja erityisesti kuluttajien etuja. Koska Kuluttajavirastolla on tilastoinnin ja kuluttajatutkimuksen puutteiden vuoksi tällä hetkellä kattavin asiantuntemus kuluttajansuoja-asioissa, tulisi sekä työ- ja elinkeinoministeriön että oikeusministeriön informoida ja kuulla sitä aktiivisemmin sekä kotimaista että EU-tason lainvalmistelua suunniteltaessa. EU:n painoarvo kuluttajansuojan sääntelyssä on jatkuvasti kasvanut.

Kuluttajaoikeusryhmä panostaa ennen kaikkea informaatio-ohjaukseen ja neuvotteluihin yritysten kanssa. Kokonaisuudessaan kuluttajaoikeusryhmän harjoittama informaatio-ohjaus on yksikön käytössä oleviin henkilötyövuosiin suhteutettuna runsasta. Mediavaikuttaminen on laajaa, internetsivut ovat kattavat, erilaisten ohjeiden määrä on suuri ja lisäksi yksikkö julkaisee säännöllisesti kaksikielistä lehteä. Näiden keinojen käyttämisestä ei tullut esille kritiikkiä lukuun ottamatta toimialajärjestöjen toiveita osallistua aiempaa aktiivisemmin ohjeiden valmisteluun. Neuvotteluiden onnistumisesta kertoo osaltaan seuraamusten vähäinen käyttö, mikä voi toisaalta johtua myös niiden hampaattomuudesta ja Kuluttajavirastolle aiheuttamista kustannuksista. Jatkossa Kuluttajaviraston tulisi panostaa edelleen hyvien neuvottelusuhteiden luomiseen toimialajärjestöjen ja yritysten kanssa.

Seuraamusten käyttäminen on harvinaista. Markkinaoikeuden käsittelyajat ovat viime vuosina huomattavasti pidentyneet, jolloin yritys ehtii usein lopettaa kuluttajansuojalain vastaisen menettelyn ennen kiellon määräämistä. Pelotevaikutusta on tarvittaessa mahdollista kasvattaa lisäämällä kuluttajien avustamista oikeudessa. Ryhmäkannetta ja -valitusta ei ole toistaiseksi käytetty, mistä ei kuitenkaan voida tehdä päätelmiä niiden toimivuudesta. Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönotto selvissä kuluttajansuojalainvastaisissa menettelyissä lisäisi pelotevaikutusta. Maksun tulisi olla tasoltaan riittävän suuri, mutta lievemmissä tapauksissa olisi syytä käyttää kiinteäsuuruista maksua. Viranomaisten resursseja säästyisi, jos maksun voisi määrätä suoraan Kuluttajavirasto. Lisäksi lääninhallitusten kuluttajaosastojen valvontavaltuuksien laajentamista tulee jatkossa harkita.

Kuluttajaoikeudellinen yksikkö on kasvattanut viime vuosien aikana yhteistyötä elinkeinoelämän ja muiden viranomaisten kanssa. Toimialajärjestöjen edustajat pitivät suurimpana ongelmana Kuluttajaviraston antamien ohjeistusten yksipuolista valmistelua ja liiallista tiukkuutta. Toisaalta myös myönteisiä esimerkkejä hyvin sujuneesta yhteistyöstä ohjeiden valmistelussa tuli esille. Kuluttajaviraston oikeudellinen asiantuntemus arvioitiin korkeaksi, mutta liiketoiminnan ymmärrystä toivottiin lisää. Kuluttajansuojalainsäädännön sirpaloituminen kuvastuu valvontaviranomaisten suureen määrään. Vaikka viranomaisille tehtyjen kyselyiden mukaan

yhteistyö on sujunut hyvin, on elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien toisinaan hankalaa hahmottaa toimivaltasuhteita. EU:n yhteistyöasetus on työllistänyt Kuluttajavirastoa oletettua enemmän, mutta sen hyötyjä on toistaiseksi liian aikaista arvioida. Kuluttajajärjestöt ajavat kuluttajien etua siinä mielessä Kuluttajavirastoa laajalaisemmin, ettei niiden toiminta rajoitu ainoastaan lakisääteisen kuluttajansuojan turvaamiseen. Järjestöjen toiminta on aktiivista myös kansainvälisellä tasolla, mutta sitä rajoittaa resurssien niukkuus.

Viime vuosien myönteisestä kehityksestä huolimatta kuluttajaoikeudellisessa valvonnassa ja kuluttajapoliittisessa päätöksenteossa on edelleen paljon parannettavaa. Yksittäisten uudistusten ohella tulevaisuudessa on syytä muuttaa koko käsitystä kuluttajapolitiikan painoarvosta ja sen vaatimasta osaamisesta. Kuluttajansuojan toteutuminen on markkinoiden toimivuuden ohella tärkeää kaikille kansalaisille ja erityisesti heikoimmassa asemassa oleville ryhmille. Kuluttajansuojaan on syytä kiinnittää huomiota nyt, kun jatkossa haasteet tulevat vain kasvamaan kansainvälistymisen ja teknologian kehittymisen myötä.



# Lähteet

## **Haastattelut ja kyselyt**

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira  
Energiamarkkinavirasto  
Energiateollisuus  
Finanssialan Keskusliitto  
Finanssivalvonta  
Ilmailuhallinto  
Kilpailuvirasto  
Kuluttajat-Konsumenterna ry  
Kuluttajaviraston oikeudellinen yksikkö  
Lapsiasiavaltuutettu  
Lääkelaitos  
Pientaloteollisuus PTT  
Oikeusministeriö  
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira  
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ASML  
Suomen Kuluttajaliitto ry  
Suomen Perimistöimistöjen Liitto  
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom  
Tietosuojavaltuutettu  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Viestintävirasto  
Vähemmistövaltuutettu

Haastattelut ja kyselyt toteutettiin ajalla 1.6.-31.10.2009. Litteroinnit ovat kirjoittajan hallussa.

## **Virallislähteet**

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vastaus kanteluun dnro 354/4/07, 18.8.2008.

Elinkeinopolitiikan suuntaviivat (2006). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 35/2006.

EU/2008/1686. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta.

HE 198/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 49/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 § muuttamisesta.

HE 77/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 231/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 154/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ryhmäkannelaiksi ja laiksi Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta.

HE 13/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 66/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 84/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta.

HE 96/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 109/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinalain muuttamisesta.

HE 223/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain sekä radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain muuttamisesta.

HE 37/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista sekä viestintämarkkinalain 4 ja 12 §:n muuttamisesta.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 218/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Helsingin käräjäoikeuden tuomio R 06/2381, 22.11.2006.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007): Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2004-2007. Toimenpiteiden toteutuminen. Kesäkuu 2007. Julkaisematon.

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1995:111.

Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2004-2007. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 15/2004.

Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2008-2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2008.

Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle KUV/12744/48/2008, 26.11.2008.

Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle KUV/11956/48/2008, 11.11.2008.

Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle KUV/11341/48/2008, 20.10.2008.

Kuluttajaviraston lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle KUV/98/48/2008, 15.2.2008.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/2714/48/2008, 1.4.2008.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/5326/48/2008, 16.5.2008.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11132/48/2008, 14.10.2008.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/10570/48/2008, 28.10.2008.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11608/48/2008, 31.10.2008.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/13818/48/2008, 23.1.2009.

Kuluttajaviraston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle KUV/11392/48/2008, 23.4.2009.

Kuluttajaviraston lausunto oikeusministeriölle KUV/12491/48/2008, 10.12.2008.

Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/4408/48/2008, 10.4.2008.

Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/7109/48/2008, 23.6.2008.

Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/8002/48/2008, 3.9.2008.

Kuluttajaviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle KUV/13709/48/2008, 12.1.2009.

Kuluttajaviraston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle KUV/5310/48/2008, 19.5.2008.

Kuluttajaviraston lausunto valtiovarainministeriölle KUV/1850/48/2008, 19.3.2008.

Kuluttajaviraston lausunto valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle KUV/8117/48/2008, 30.9.2008.

Kuluttajaviraston linjaukset ja ohjeet (2009). Valmistelun kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön muistio 1.9.2009. Julkaisematon.

Kuluttajaviraston selvitys apulaisoikeuskanslerille KUV/11792/09/2008, 8.12.2008.

Kuluttajaviraston selvitys eduskunnan oikeusasiamiehelle KUV/9938/09/2008, 15.10.2008.

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007).

Oikeuskanslerin päätös dnro 758/1/06, 8.1.2007.

Oikeuskanslerin vastaus Suomen Asianajajaliitolle dnro 32/21/00, 27.6.2001.

Suomen kuluttajapoliittiset tavoitteet EU:ssa. Julkaisematon luonnos 11.3.2009. EU-asioiden komitea, jaosto 24. Julkaisematon.

TaVM 11/2008 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Turun käräjäoikeuden tuomio R 06/1906, 30.3.2007.

Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia. Uudistuva suomalainen työ- ja elinkeinopolitiikka. 3.3.2009.

U 47/2007 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sähkö- sisämarkkinadirektiivin muutos).

## Kirjallisuus

Ajankohtaista Kuluttajaoikeudesta -verkkolehden lukijatutkimus 2008. Kuluttajavirasto 21.4.2008. Julkaisematon.

Akerlof George (1970): The Market for "Lemons". Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488-500.

Armstrong Mark (2008): Interactions between Competition and Consumer Policy. *Competition Policy International*, 97-147.

Autio Minna & Heinonen Visa & Huttunen Kaisa (2008): Tasa-arvo, liberalismi ja kestävä kehitys Suomen kuluttajapolitiittisissa ohjelmissa. Teoksessa *Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja 2008*, 46-65.

Braithwaite John (2002): Rules and Principles. A Theory of Legal Certainty. Teoksessa *Australian Journal of Legal Philosophy* vol. 27, 47-82.

Caron Alessandra (2008): The Legal Profession between Regulation and Competition. *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma*.

Dahler-Larsen Peter (2005): Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt menetelmä-käsikirja. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki.

den Hertog Johan (1999): General Theories of Regulation. Teoksessa *Teoksessa Bouckaert Boudewijn & de Geest Gerrit: Encyclopedia of Law and Economics. Volume III. The Regulation of Contracts*. Edward Elgar, Cheltenham. 223-270.

Ervasti Kaijus & Tala Jyrki & Castrén Elina (2000): Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 172, Helsinki.

Eraiden tehtävien organisointi valtion paikallishallinnossa (2007). Työryhmän väliraportti. Sisäministeriön julkaisu 43/2007.

Gomez Fernando (2003): EC Consumer Protection Law and EC Competition Law. How Related Are They? A Law and Economics Perspective. Working Paper N:o 113. Barcelona.

Haupt Stefan (2003): An Economic Analysis of Consumer Protection in Contract Law. *German Law Review*, 1137-1164.

Holli Anne Maria & Saari Milja (2009): Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan julkaisu 2009/11. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki.

Huttunen Jussi (2004): Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Opetusministeriö.

Hyvärinen Anna (2009a): Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241, Helsinki.

Hyvärinen Anna (2009b): Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa. Teoksessa *Lasola Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244*. Helsinki. 289-320.

Ilmakunnas Seija & Junka Teuvo & Uusitalo Roope (2008): Poliittikatoimien arviointi. Mitä, miten, miksi. Teoksessa *Ilmakunnas Seija & Junka Teuvo & Uusitalo Roope (toim.): Vaikuttavaa tutkimusta. Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. VATT-julkaisu 47*. Helsinki. 1-10.

Jolls Christine & Sunstein Cass & Thaler Richard (2000): A Behavioral Approach to Law and Economics. Cambridge University Press.

Julkisen hallinnon toimivuuden ja arvioinnin kehittäminen (2001). Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Kaakkola Jukka & Peltonen Anja (2006): Sosiaali- ja terveystalouden asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palveluiden välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006.

Kangasharju Aki (2009): Kilpailuviraston yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009.

Kanniainen Vesa & Määttä Kalle & Rautio Jaakko (1998): Ryhmäkanne. Oikeustaloustieteellinen näkökulma. Teoksessa Kanniainen Vesa & Määttä Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2. Helsinki. 159-181.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003): Kuluttajapoliittisen ohjelman valmistelu vuosille 2004-2008. Keskeisiä tuloksia ja johtopäätöksiä sidosryhmäkartoituksesta ja kuulemistilaisuuksista. Julkaisematon.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus (2006). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 40/2006.

Keinänen Anssi & Määttä Kalle (2007): Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Eduskunta, Helsinki.

Kuluttaja-asiain neuvottelukunta (2009): Kokemuksia valtakunnallisen kuluttajaneuvonnan alkutalpaaleelta. Kuluttajavirasto 8.10.2009. Julkaisematon.

Kuluttajahallinnon toimivuus (2007). Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 156/2007. Helsinki.

Kuluttajaneuvonnan kehittäminen (2006). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 24/2006.

Kuluttajavirasto (2008): Kodinkoneliikkeiden toimintatavat kuluttajavalitustilanteissa. Kuluttajaviraston julkaisusarja 2/2008.

Kuluttajavirasto (2009): Kuluttajavelallisen aseman parantamiseen tähdänneet toimenpiteet 1990-luvulta lähtien. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/2009.

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan mahdollinen siirtäminen Tukeisiin (2009). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 36/2009.

Kuluttajien luottamuksen voittaminen (2008). Kahdeksan askeleen opas (tuleville) europarlamentaarikoille. The European Consumers' Organization.

Kyttä Kaisa & Tala Jyrki (2008): Selvitys lääkemarkkinoinnin itsesääntelyjärjestelmästä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 88. Helsinki.

Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:33.

Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008. Lapsella on oikeus osallistua. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:20.

Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2009. Kaksi vuosikymmentä lapsen oikeuksia Suomessa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2009:1.

Michelsen Torsten & Silvennoinen Katriina (2001): Kuluttajaviraston toiminnan arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 8/2001.

Micklitz Hans & Reich Norbert & Rott Peter (2009): Understanding EU Consumer Law. Intersentia, Antwerp.

Monta tietä vaikuttavuuteen (2008). Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosohejaukseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2008. Helsinki.

Määttä Kalle (2004): Uusi kilpailunrajoituslaki. Edita, Helsinki.

Määttä Kalle (2007): Kuluttajansuojalainsäädäntö pienyrityksen toiminnassa. Defensor Legis 4/2007, 602-617.

Määttä Kalle (2008): Kuluttajansuojan ja kilpailun välisestä suhteesta. Kuluttajaoikeuden juhlaseminaari 1.9.2008. Julkaistu internetissä osoitteessa <http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/679008f1-b70f-47de-ae5f-ocad18897ff0.aspx> (24.8.2009).

Määttä Kalle (2009): Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.

Niskanen William (1994): Bureaucracy and Public Economics. Edward Elgar, Cheltenham.

OECD (2006): Best Practices for Consumer Policy. Report on the Effectiveness of Enforcement Regimes. OECD/OCDE.

Pakarinen Auri & Tala Jyrki (2009): Mainonnan eettisyys itsesääntelyn kohteena. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 91, Helsinki.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 (2006). Valtioneuvoston julkaisusarja 8/2006.

Polinsky, A. M. & Shavell, Steven (2000): The Economic Theory of Public Enforcement of Law. Journal of Economic Literature, 45-76.

Rajavaara Marketta (2006): Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Kelan tutkimusosasto. Helsinki

Rischkowsky Franziska & Döring Thomas (2008): Consumer Policy in a Market Economy. Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as well as Behavioural Economics. Journal of Consumer Policy 3/2008. Springer, 285-313.

Rissanen Kirsti & Karhu Ulla & Koltta-Sarkanen Eeva-Liisa (2009): Talous- ja velkaneuvonnan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 8/2009.

Tala Jyrki (1983): Havaintoja kuluttajansuojan toteutumisesta ja sen keinojen riittävydestä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 61. Helsinki.

Tala Jyrki (2001): Lakien vaikutukset. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177, Helsinki.

Tala Jyrki (2005): Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita, Helsinki.

Tala Jyrki & Pakarinen Auri & Kyttä Kaisa (2009): Asianajajien valvonta yhteissääntelynä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 96, Helsinki.

Trygga konsumenter som handlar hållbart (2005). Konsumentpolitikens mål och inriktning. Regeringens proposition 2005/06:105.

Tuomioja Marjo-Helena (1982): Kuluttajavalituslautakunnan asiakas vuonna 1979. Kuluttajaneuvoston julkaisu 2/1981. Helsinki.

Rubin Paul (1999): Information Regulation (Including Regulation of Advertising). Teoksessa Bouckaert Boudewijn & de Geest Gerrit (toim.): Encyclopedia of Law and Economics. Volume III. The Regulation of Contracts. Edward Elgar, Cheltenham, 271-295.

Savia Elena (2008): Ajankohtaista kuluttajansuojalainsäädännöstä Euroopan unionin sisämarkkinoilla. Teoksessa Kaila Heidi & Pirjatanniemi Elina & Suksi Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Allan Rosaksen juhlakirja. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Turku.

Shavell Steven (1986): The Judgement Proof Problem. International Review of Law and Economics, 45-58.

Svorny Shirley (2000): Licensing, Market Entry Regulation. Teoksessa Bouckaert Boudewijn & de Geest Gerrit (toim.): Encyclopedia of Law and Economics. Volume III. The Regulation of Contracts. Edward Elgar, Cheltenham, 296-328.

Vago Steven (2009): Law and Society. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (2009). Valtioneuvoston julkaisusarja 16/2009.

Valtiontilintarkastajien kertomus 2006. K 16/2006 vp. Eduskunta, Helsinki.

Weimer, David & Vining, Aidan (2005): Policy Analysis. Concepts and Practice. Fourth edition. Pearson Prentice Hall.

Wilhelmsson Thomas (1993): Sosiaalinen sopimusoikeus ja Euroopan integraatio. Teoksessa Wilhelmsson Thomas & Kaukonen Katariina (toim.): Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki, 7-146.

## Lyhenteet

CPC	<i>Consumer Protection Cooperation</i> , Euroopan komission pysyvä kuluttajansuojakomitea
DG Sanco	terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto Euroopan komissiossa, <i>Directorate General for Health and Consumers</i>
ECCG	<i>European Consumer Consultative Group</i> , Euroopan komission kuluttaja-asioissa neuvoa antava ryhmä
BEUC	Eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen yhdistys, <i>Bureau Européen des Unions de Consommateurs, European Consumers' Organization</i>
CI	Kansainvälinen kuluttajajärjestöjen liitto, <i>Consumers' International</i>
HE	hallituksen esitys
ICPEN	kansainvälinen kuluttajaviranomaisten verkosto, <i>International Consumer Protection and Enforcement Network</i>
IMCO	Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuoja-asioiden valiokunta, <i>Committee on Internal Market and Consumer Protection</i>
KKO	korkein oikeus
KSL	kuluttajansuojalaki (38/1978)
LKV	laki Kuluttajavirastosta (1056/1998)
NordKons	Pohjoismainen kuluttajaryhmä, Nordiska konsumentgruppen
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
RL	rikoslaki (39/1889)
vp	valtiopäivät
ÄK-KONS	kuluttajakysymysten pohjoismainen virkamieskomitea, <i>Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor</i>



## **Näyte kuluttajapoliittisesta ohjelmasta vuosille 2008–2011**

### **Luku 3.4 : Kuluttajien velkaantuminen on yhteinen haaste**

Markkinoilla on yhä enemmän erilaisia, osin varsin monimutkaisia luottomuotoja. Kuluttajien velkaantuminen näyttää jatkuvan. Tämä asettaa haasteita vastuulliselle luotonannolle sekä kuluttajan aseman turvaamiselle muuttuvilla markkinoilla. Kuluttajien velkaantumista hillitään parhaiten ennalta estävällä toiminnalla.

EU:n uusi kulutusluottodirektiivi selkeyttää eri kulutusluottojen ehtojen vertailua. Direktiivi pannaan täytäntöön vuoteen 2010 mennessä.

Vastuutaho: OM

Oikeusministeriön asettama työryhmä valmistelee pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön muuttamista. Tavoitteena on poistaa pikaluottojen tarjonnassa esiintyneitä ongelmia. Määräaika 30.11.2008.

Vastuutaho: OM

Sosiaalinen luototus tarjoaa mahdollisuuden saada kohtuuehtoista luottoa myös niille, joille ei siihen pienituloisuutensa tai vähävaraisuutensa vuoksi ole muuten mahdollisuutta ja joilla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalinen luototus ehkäisee siten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Edistetään sosiaalisen luototuksen käyttöönottoa ja siihen liittyvää taloudellista neuvontaa ja ohjausta kattavasti koko maassa.

Vastuutaho: STM

Talousvalistusta tehostetaan. Taloudenhallinnan neuvottelukunta koordinoi talousvalistusta ja -neuvontaa. Neuvottelukunnan määrärahoja pyritään lisäämään. Valistusta kohdennetaan myös nuorille sekä kouluille.

Vastuutahot: TEM, OPM

### **Luku 3.5: Kuluttajan asema tietoyhteiskunnassa**

Sähköisiä viestintäverkkoja käytetään yhä enemmän kaupankäynnin ja markkinoinnin välineenä, sopimusten teossa sekä maksunvälityksessä. Kuluttajakaupan säännökset ja kuluttajan tiedontarpeet ovat samat välineestä riippumatta. Tietoyhteiskunnassa tarvitaan selkeitä pelisääntöjä siihen, kuinka kuluttajien oikeuksia voidaan sähköisessä ympäristössä parhaiten toteuttaa. Markkinoiden toimivuuden

kannalta on olennaista, että kuluttajan oikeudet osataan ottaa huomioon ja hyödyn-  
tää jo uusien liiketoimintamallien ja ansaintalogiikoiden suunnittelussa. Uudet kau-  
pankäynnin muodot saattavat sisältää tietoturvariskejä, jotka kuluttajan on hyvä  
tunnistaa ja kyetä välttämään. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja erityis-  
ryhmien asemaan tietoyhteiskunnan palveluiden käyttäjinä. Esimerkiksi tärkeää on  
alaikäisen asiakkaan tunnistaminen, muun muassa, että luotonantaja tunnistaa lai-  
nanhakijan ja että varmistetaan, etteivät alaikäiset pääse tekemään sellaisia sopi-  
muksia, joita heillä ei lainsäädännön mukaan ole oikeutta tehdä. Erityistä huomiota  
on kiinnitettävä myös arkaluonteiseen tietoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön,  
Viestintäviraston ja Kuluttajaviraston kanssa toimenpideohjelman kuluttajan  
aseman parantamiseksi viestintäpalveluiden tarjonnassa. Hanke käynniste-  
tään vuoden 2008 aikana.

Vastuutaho: TEM, LVM, OM

## Kuluttajapoliittisen ohjelman 2004–2007 seuranta

Yksi ohjelman kuudesta painopisteestä oli ”Kuluttajien luottamuksen lisääminen tietoyhteiskunnan palveluihin”. Tästä osa-alueesta määriteltiin ohjelmassa kuusi toimenpidettä, joista kolmen toteuttaminen oli osittain Kuluttajaviraston vastuulla. Alla olevassa taulukossa on esitetty kauppa- ja teollisuusministeriön arviot<sup>183</sup> näiden toimenpiteiden toteutumisesta.

Toimenpide	Vastuuviranomaiset	Kauppa- ja teollisuusministeriön arvio toteutumisesta
Parannetaan kuluttajan oikeusasemaa huolehtimalla siitä, että vakiosopimusehdot ovat kuluttajan kannalta selkeät ja kohtuulliset	liikenne- ja viestintäministeriö, Kuluttajavirasto, Viestintävirasto, oikeusministeriö	Viestintämarkkinalain muutokset voimaan 1.3.2007 (ennen ja jälkeen Kuluttajavirasto antanut useita lausuntoja ja kannanottoja soveltamisesta)
Varmistetaan kohtuullinen riskinjako kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välillä	Kuluttajavirasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kuluttajaviraston ja FiComin yhteistyö: käytäntesäännöt, laskuerittely, tv-pelit, tekniset keinot alaikäisten suojaamiseksi, mobiilimaksaminen</li> <li>Mobiilisisältöpalvelut: kuluttajavaatimusten määrittely, Pohjoismaiden kuluttaja-asiamiesten linjaus markkinoinnista, yhteistyö alan toimijoiden kanssa</li> </ul>
Lisätään kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien tietoisuutta tietoyhteiskunnan palveluista ja sitä koskevasta lainsäädännöstä ja toteutetaan hallituksen tietoyhteiskuntastrategiassa mainitut toimet	tietosuojavaltuutettu, Viestintävirasto, Kuluttajavirasto, opetushallitus, valvontaviranomaiset	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suomen Kuluttajaliiton kannanotot</li> <li>Viestintäpalvelut Kuluttajaviraston teema-aihe 2006–2007, useita hankkeita valvonnan, viestinnän ja vaikuttamisen keinoin</li> </ul>

<sup>183</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007), 12, 13.

## Otteita Kuluttajaviraston tulossopimuksesta vuodelle 2009

### Luku 2: Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Kuluttajavirasto on keskeinen kuluttajapolitiikan toteuttaja Suomessa. Tavoitteena on varmistaa ja edistää markkinoiden läpinäkyvyyttä ja sitä kautta niiden tasapuolista toimivuutta. Valvonnalla, viestinnällä ja vaikuttamisella ylläpidetään luottamusta markkinoiden toimintakykyyn. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta vahvistetaan laajalla sidosryhmä- ja verkostoyhteistyöllä.

Kuluttajaviraston vaikuttavuustavoitteena on

- kuluttajien asema on turvattu ja se vahvistuu yhteiskunnassa

Kuluttajapolitiikan toimivuuden ja viraston toiminnan kannalta keskeisiksi asioiksi ja kehittämiskohteiksi vuonna 2009 katsotaan:

- kestävä kulutus (erityisesti testaus- ja selvitystoimintaan liittyvänä näkökulmana, kuluttajainformaatio sekä ympäristö- ja eettisten markkinointiväittämien valvonta)
- kuluttajan asema viestintäpalvelujen tarjonnassa
- luottomarkkinoiden eri ilmiöt ja vastuullinen luotonanto
- kuluttaja-asioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittäminen (erityisesti verkkopalvelujen kehittäminen)
- kuluttajaneuvonnan toiminnan ja tulosohjauksen kehittäminen

### Luku 3: Toiminnalliset tavoitteet

Kuluttajaoikeus:

- Kuluttajaoikeudellinen valvonta ja vaikuttaminen keskittyy kuluttajan kannalta merkityksellisiin aiheisiin ja ongelmiin.
  - tehdään sekä omin toimin että osin yhdessä: lääninhallitusten kuluttaja- ja kilpailuosastot (+ yhteistoimintavelvoitteet Rahoitustarkastuksen ja Viestintäviraston kanssa)

## **Esimerkki kuluttajaoikeuden linjauksesta**

### **Hinnan ilmoittaminen talopakettien markkinoinnissa**

Kuluttaja-asiamies on laatinut nämä ohjeet yhdessä Pientaloteollisuus PTT ry:n kanssa. Ohje perustuu kuluttajansuojalain 2 lukuun.

Kun talopaketteja markkinoidaan kuluttajille, tuotteen hinta on ilmoitettava selkeällä, yksiselitteisellä ja kuluttajan kannalta helposti havaittavalla tavalla. Markkinointia on kaikki myynninedistämiseen tähtäävät toimet – esimerkiksi kun tuotetta markkinoidaan mainoksilla tai muulla vastaavalla tavalla lehdessä, verkkosivuilla tai kuvastossa.

Hinta on ilmoitettava aina, kun markkinoidaan yksilöityä, tunnistettavaa tuotetta. Yksilöidyn tuotteen markkinoinnista on kysymys silloin, kun markkinoinnissa esitellään jotakin nimenomaista tuotetta tai palvelua, kuten tiettyä talopakettia, talomallia tai talotyyppiä. Oleellista on tällöin mainoksen viesti: voidaanko mainoksen perusteella yksilöidä tietty talopaketti, talomalli tai talotyyppi vai luodaanko mielikuvia tietyistä brändistä ja sen laadusta. Kun kyseessä on selkeästi yrityskuvan rakentamiseen tähtäävä imagomainonta, hinnanilmoittamisvelvollisuutta ei ole.

### **Talopakettimarkkinointi**

1. Mediamainonta (printti, netti, TV, radio, suoramainonta, mobiilimainonta, tms.) kun kysymyksessä on nimetty, tunnistettava talotyyppi.

- Mainonnassa on esitettävä talotoimituksen hinta, kun siinä on esitetty nimetty toimittajan talotyyppi julkisivu- tai pohjakuvana tai pelkästään tyyppinimellä.
- Mainonnassa on esitettävä hintaan sisältyvä toimitussisältö.
- Mainonnassa on kerrottava, mitä toimitus ei sisällä, mikä jää asiakkaan hankittavaksi silloin,
- kun sillä on oleellinen merkitys talopaketin hintaan tai rakennushankkeen kokonaiskustannuksiin.
- Lisäksi on ilmoitettava valmiin talon arvioitu hinta ilman tonttia ja oman työn osuutta. Hinta ilmoitetaan €/brutto-m<sup>2</sup>. Vuotuinen keskimääräinen hinta tarkistetaan puolueettoman tutkimuslaitoksen vuotuisesta tutkimuksesta. Hinta eritellään seuraaville rakenneratkaisuille:
  - puutalot
  - kivitalot
  - hirsitalot
- Mainoksessa on ilmoitettava rahti, mikäli se ei sisälly talotoimituksen hintaan. Jos rahdin lopullista hintaa ei pystytä ilmoittamaan, mainoksesta tulee vähintään käydä ilmi rahdin määrätymisperusteet. Rahdin hinta tulee ilmoittaa talotoimituksen hinnan välittömässä yhteydessä.

2. Mediamainonta (printti, netti, TV, radio, suoramainonta, mobiilimainonta tmv.), kun talotyyppiä ei ole nimetty.

- Mainonnassa ei tarvitse ilmoittaa hintaa ja muita edellä mainittuja asioita, kun talotyyppiä ei ole yksilöity. Ts. mainonta on ns. imagomainontaa.
- Sellaisessa talonäyttelyä koskevassa lehti-ilmoituksessa/mainoksessa ei vaadita hinnan ilmoittamista, jossa esitetään kuvaa kohteesta, ja kohteelle esitetään huoneluku ja/tai pinta-ala, mutta jossa talotyyppiä ei nimetä. Kuitenkin, sillä varauksella, että markkinointia arvioidaan kokonaisvaikutelman perusteella. Eli arvioinnissa otetaan huomioon markkinoidaanko talonäyttelyllä tiettyä talotyyppiä, vai esimerkiksi tiettyä toimittajaa ja hänen tuotevalikoimaansa tai rakenneratkaisuja yleisesti.
- Mikäli talonäyttelymainoksessa esitetään nimetty talotyyppi tai talo on muuten yksilöity, on siinä esitettävä myös kohdassa 1 mainitut asiat.

### 3. Esitteet

- Esitteiden jakelun tai esittämisen yhteydessä on asiakkaalle annettava tieto hinnasta, toimituksen sisällöstä, asiakkaalle jäävistä hankinnoista, rakennuksen rakentamisen kokonaishinnasta sekä rahdista.
- Hinnat ja toimitussisällöt voidaan toimittaa erillisenä liitteenä.
- Hintoja ei tarvitse painaa tai julkaista talotyyppin kohdalla.

### 4. Kokonaishinta-arvio

- Kokonaishinta-arvion on perustuttava puolueettoman tutkimuslaitoksen, tai kustannusarvion laskentasovelluksen antamaan brutto-m<sup>2</sup> -hintatietoon, minkä Kuluttajasuojavirasto on Pientaloteollisuus PTT ry:n esityksestä hyväksynyt käytettäväksi.

Kuluttajaviraston aiempi linjaus talopakettien hintailmoittelusta löytyy Kuluttajaviraston verkkosivuilta.

Linjaukseen kuuluu lisäksi viisisivuinen taulukko, jossa on tarkemmin eritelty kuudessa eri talopakettityypissä vaadittavat rakennusosat.

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Jyrki Tala Auri Pakarinen	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> November 2009 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b> 1.4.2009
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Utvärdering av Konsumentverkets juridiska verksamhet	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Publikationen innefattar en utvärdering av hur Konsumentverkets rättsenhet har lyckats i sin grundläggande uppgift att främja konsumentskyddet och utöva tillsyn för att säkerställa konsumentskyddet. Utvärderingen har genomförts vid rättspolitiska forskningsinstitutet på uppdrag av arbets- och näringsministeriet (under perioden 1.4.2009–31.10.2009). Produktsäkerheten, paketresorna, ekonomi- och skuldrådgivningen samt den allmänna konsumentupp-lysningen har lämnats utanför utvärderingen. Konsumentrådgivningen berörs endast till en del.</p> <p>Forskningsprojektets resultat presenteras i två delar. I syfte att stärka kunskapsbasen för utvärderingen har det utförts en särskild undersökning vars syfte är att ge en dagsaktuell och opartisk bild av huvuddragen hos Konsumentverkets juridiska verksamhet. Undersökningen baserar sig på statistik, handlingar, tidigare utredningar samt på resultaten av intervjuer med olika myndigheter och branschorganisationer. Den undersökning som ingår i denna publikation (Konsumentverkets tillsynsarbete och relationer till intressentgrupperna) har genomförts av filosofie magister, magistrern i ekonomiska vetenskaper Auri Pakarinen under handledning av professor, forskningsdirektör Jyrki Tala.</p> <p>Den egentliga utvärderingsrapporten, som utgör den första delen av publikationen, har upprättats av Jyrki Tala. Målet för utvärderingen har varit att skapa en helhetsbild och den har fokuserat på följande sex temaområden: Tyngdpunkterna i Konsumentverkets juridiska verksamhet, andelen av proaktiv respektive reaktiv verksamhet, tillräckligheten och funktionsdugligheten av nuvarande instrument, Konsumentverkets relation till myndigheter som sköter delvis samma uppgifter samt verkets relationer till de viktigaste intressentgrupperna; näringslivet och konsumenterna.</p> <p>Den nuvarande lagstiftningen och Konsumentverkets befintliga resurser har bildat ramen för utvärderingen, och dessa har i princip inte ifrågasatts. Den allmänna bilden av Konsumentverkets juridiska verksamhet är i många avseenden positiv även om det också finns anledning till kritik. Som resultat av utvärderingen framläggs flera utvecklingsförslag. De viktigaste förslagen handlar om utveckling av Konsumentverkets informations- och övervakningssystem samt breddning och modernisering av sortimentet av instrument. Som resultat av utvärderingen presenteras en stark rekommendation att ministerierna och Konsumentverket i sina strategier och i utvecklandet av lagstiftningen betydligt mer aktivt än tidigare utnyttjar så kallade nya regleringsmetoder (självreglering och samreglering, bästa praxis inom olika branscher) i samarbete med näringslivet.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, tfn 010 606 3518</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> konsumentpolitik, konsumentskydd, Konsumentverket, myndighetsutvärdering	
<b>ISSN</b> 1797-3562	<b>ISBN</b> 978-952-227-313-0
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 111	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, finska, finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> vain sähköinen julkaisu endast som elektronisk publikation published in electronic format only

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Jyrki Tala Auri Pakarinen	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> November 2009 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b> 1 April 2009
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Assessment of Consumer Agency's judicial operations	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>The publication assesses the degree of success of the Consumer Agency's Consumer Law Division in its basic tasks of promoting and supervising consumer protection. This assessment, commissioned by the Ministry of Employment and the Economy, was implemented by the National Research Institute of Legal Policy (between 1 April 2009 and 31 October 2009). The scope of the assessment excluded product safety, package tours, financial and debt counselling, and general consumer education. The issue of consumer information is only partly addressed.</p> <p>The report on the research project falls into two parts. In order to enhance the factual basis of the assessment, a separate study was performed with the aim of obtaining an objective, up-to-date cross-sectional view of the main features of the Consumer Agency's judicial operations. The study is based on statistical data, documentary material, former studies, and interviews of and enquiries directed at various authorities and trade associations. Furthermore, the study (Consumer Agency's Supervisory Tasks and Relations with Stakeholders), included as part of this publication, was drawn up by Auri Pakarinen (M.A., M.Sc. (Econ.)), under the guidance of Professor Jyrki Tala, Research Director.</p> <p>The actual assessment report, presented in the first part of the publication, was drawn up by Jyrki Tala. With the goal of creating an overall picture of the operations in question, the assessment focuses on six thematic areas concerning the priorities of the Consumer Agency's judicial operations; the share of proactive and reactive operations; the sufficiency and functionality of existing regulatory instruments; the relationship of the Consumer Agency with authorities with partially overlapping functions; and the Agency's relationships with its key stakeholder groups, i.e. trade and industry and consumers.</p> <p>The existing legislation and the Consumer Agency's prevailing level of resources provided the framework for the assessment and, in principle, the assessment does not question them. The overall picture of the Consumer Agency's judicial operations is positive in many respects, although there are also grounds for criticism. Several proposals for development have been made as a result of the assessment, key issues being the development of the Consumer Agency's information and supervision system, as well as increasing the versatility of, and modernising, its regulatory instruments. The assessment strongly recommends that, in their strategies and in the development of legislation, the ministries and the Consumer Agency substantially intensify their activities in exploiting the so-called new regulation methods (self-regulation, co-regulation, best practices of various areas of trade) in co-operation with trade and industry.</p> <p>Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Labour and trade department/Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, tel. +358 10 606 3518</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> consumer policy, consumer protection, Consumer Agency, official assessment	
<b>ISSN</b> 1797-3562	<b>ISBN</b> 978-952-227-313-0
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 111	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, finska, finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> vain sähköinen julkaisu endast som elektronisk publikation published in electronic format only



# Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi

Yleiskuva Kuluttajaviraston oikeudellisesta toiminnasta on monin kohdin myönteinen, vaikka myös kritiikkiin on aihetta. Arvioinnin tuloksena on esitetty useita kehittämissuhteita. Keskeisiä ovat Kuluttajaviraston tieto- ja seuranta järjestelmän kehittäminen sekä toimintavälineiden valikoiman monipuolistaminen ja nykyaikaistaminen. Vahvana suosituksena arvioinnissa esitetään, että ministeriöiden ja Kuluttajaviraston tulisi strategioissaan ja lainsäädäntöä kehitettäessä hyödyntää nykyistä olennaisesti aktiivisemmin niin sanottuja uusia sääntelymuotoja (itse- ja yhteissääntely, eri alojen hyvät käytännöt) yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa.

Tämä julkaisu on myös  
Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen  
tutkimustiedonanto nro 101  
ISSN 1235-9254  
ISBN 978-951-704-382-3

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-313-0

