

# KULUTTAJAT JA PUHELINMYYNTI

KATJA JÄRVELÄ  
MIKA SAASTAMOINEN  
KATRI VÄÄNÄNEN



## **Julkaisija**

### **Kilpailu- ja kuluttajavirasto**

Puhelinvaihte: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: [kkv.fi/julkaisut](http://kkv.fi/julkaisut)

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-38-3 (pdf)



KATJA JÄRVELÄ  
MIKA SAASTAMOINEN  
KATRI VÄÄNÄNEN

# KULUTTAJAT JA PUHELINMYYNTI

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 3/2017





## ESIPUHE

Puhelinmyynti on yleisesti käytetty myyntitapa, jolla yritykset voivat helposti tavoittaa laajoja kuluttajajoukkoja. Puhelinmyynnin varjopuoli on, että se aiheuttaa kuluttajille runsaasti ongelmia. Tyypillistä on, että kuluttajat eivät ole ymmärtäneet puhelinkeskustelun perusteella sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi. Myyntipuhelussa korostetaan usein tarjouksia tai muita etuja, joiden avulla kuluttaja saadaan tilaamaan tuote, ja kiinnitetään vähemmän huomiota sopimuksen todelliseen keston ja kokonaishintaan. Tällainen markkinointi on harhaanjohtavaa.

Puhelinmarkkinointitilanne on kuluttajalle poikkeuksellinen sen ennakoimattomuuden takia: yleensä kuluttaja tekee itse aloitteen ja päätöksen ostoaikeissaan. Puhelinmyynnissä aloite tulee myyjältä ja edellyttää kuluttajalta nopeaa päätöksentekoa. Kuluttajakyselyiden mukaan tiedetään myös, että suurin osa kuluttajista suhtautuu puhelinmarkkinointiin kielteisesti.

Edellä kuvatut seikat pitäisi ottaa paremmin huomioon lainsäädännössä, jolla tulisi puuttua tehokkaammin puhelinmyynnin sallittavuuteen markkinointikeinona. Kuluttaja-asiamies on jo vuosien ajan yrittänyt vaikuttaa puhelinmarkkinointia koskevaan sääntelyyn. Velvoittavaa lainsäädäntöä on paljon, mutta sitä noudatetaan heikosti. Sinänsä varsin selkeiden pelisääntöjen noudattamatta jättäminen syö suhteettoman paljon kuluttajaviranomaisten resursseja.

Kuluttaja-asiamies kannattaa opt-in-mallin käyttöönottoa puhelinmarkkinoinnissa. Tällöin puhelinmarkkinointi edellyttäisi kuluttajan ennakosuostumusta samalla tavoin kuin sähköinen suoramarkkinointi. Tämä ratkaisisi puhelinmarkkinoinnin ongelmia tehokkaasti ja kunnioittaisi kuluttajien päätöksenteko-oikeutta markkinoinnin vastaanottamisessa.

Myös tehty selvitys tukee opt-in-mallin tarpeellisuutta. Selvitykseen on koottu kuluttaja-asiamiehen valvontatyön asiantuntemusta sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tehtyä empiiristä tutkimusta. Aihetta tarkastellaan niin lainsäädännön, kuluttaja-asiamiehen valvonnan kuin kuluttajatutkimuksen näkökulmasta. Selvitysraportin ovat kirjoittaneet erikoistutkijat Katja Järvelä ja Mika Saastamoinen sekä lakimies Katri Väänänen.

Helsingissä huhtikuussa 2017

Päivi Hentunen  
kuluttaja-asiamies



# SISÄLLYS

Esipuhe.....	5
1 Johdanto .....	9
2 Puhelinmyyntiä koskeva sääntely .....	10
2.1 Suomen lainsäädäntö .....	10
2.2 Lainsäädäntö muissa Pohjoismaissa .....	11
3 Puhelinmyynnin ongelmat viranomaisen näkökulmasta .....	13
3.1 Puhelinmyynti markkinointikeinona .....	13
3.2 Keskeisiä ongelmia viranomaisten kannalta .....	14
3.3 Puhelinmyynnin ongelmiin vaikuttaminen .....	14
4 Puhelinmyynti kuluttajien näkökulmasta .....	19
4.1 Puhelinmyynnin ongelmat KUTI-tietojärjestelmässä .....	19
4.1.1 Laadullisen analyysin toteutus .....	19
4.1.2 Laadullisen analyysin tulokset .....	20
4.2 Kuluttajien näkemyksiä puhelinmyynnistä .....	23
5 Yhteenveto ja johtopäätökset .....	25
Lähteet .....	30
Liitteet .....	32





# 1 JOHDANTO

Puhelinmyyntiin liittyvät ongelmat työllistävät kuluttajaviranomaisia suuressa määrin. Kuluttajaviranomaisille saapuvien ilmoitusten ja valitusten mukaan puhelinmyynnissä on tyyppillistä, että kuluttajat eivät ole ymmärtäneet puhelinkeskustelun perusteella sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi, koska sopimuksen sisällöstä on annettu harhaanjohtavaa tietoa.

Puhelinmyynnin ongelmien syntymistä on pyritty estämään lainsäädännön keinoin. Kuluttajansuojalain säännösten lisäksi on annettu sektorikohtaista erityislainsäädäntöä, jolla on säädelty runsaasti ongelmia aiheuttavaa puhelinliittymien ja sähkösopimusten puhelinmyyntiä.

Nykyisellään Suomessa puhelinmyynnissä noudatetaan niin kutsuttua opt-out-periaatetta. Tämä tarkoittaa, että myynti ja markkinointi puhelimesta ovat sallittua luonnolliselle henkilölle, mikäli tämä ei ole sitä erikseen kieltänyt. Käytännössä kuluttaja voi rajoittaa suoramarkkinointia kolmella tavalla: ilmoittamalla markkinointikiellosta suoraan markkinoijalle tai myyjälle (jolloin kiello koskee kyseistä yritystä), kieltämällä nimi- ja osoitetietojen luovutuksen viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä tai ilmoittautumalla suoramarkkinoinnin rajoituspalveluun. Puhelinmarkkinoinnin kiello perustuu nykyisellään siis kuluttajan omaan aktiivisuuteen, sillä ilman erillistä kielloa kuluttajan voidaan katsoa antaneen hiljaisen suostumuksensa markkinointiin – olipa se sitten tietoinen valinta tai ei.

Olemassa olevasta sääntelystä huolimatta puhelinmyynnin ongelmat eivät näytä laantuvan. Markkinoilla on jatkuvasti joukko puhelinmyyntiä harjoittavia toimijoita, jotka syystä tai toisesta eivät toimi lainsäädännön vaatimalla tavalla. Puhelinmyynnin ongelmat vievät paljon kuluttajaviranomaisten (kuluttaja-asiamies, kuluttajaneuvonta, kuluttajariitalautakunta) resursseja ja kuluttaja-asiamies on yrittänyt useassa yhteydessä vaikuttaa siihen, että sääntelyä uudistettaisiin. Vuonna 2011 kuluttaja-asiamies teki aloitteen, jossa ehdotettiin puhelinmyyntiin opt-in-periaatetta. Tämä tarkoittaisi, että yrityksellä pitäisi olla kuluttajan suostumus puhelinmyyntiin samalla tavalla kuin sähköisessä suoramarkkinoinnissa. Kuluttajien aktiivinen valinta puhelinmarkkinoinnin vastaanottamisesta valitsemiltaan yrityksiltä mahdollistaisi sen, että kuluttajat voisivat paremmin varautua myyntitilanteeseen. Kuluttaja-asiamiehen mukaan opt-in-periaate olisi paras tapa puuttua puhelinmyynnin ongelmiin. Aloite ei kuitenkaan edennyt lainsäädännöksi asti, vaan oikeusministeriö piti tarkoituksemukaisempana ongelmiin puuttumisen keinona muun muassa alan itsesääntelyn tehostamista.

Euroopan komissio järjesti huhti-heinäkuussa 2016 julkisen kuulemisen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kehittämiseksi, minkä yhteydessä kysyttiin myös suhtautumista opt-in-periaatteen soveltamisesta puhelinmyyntiin<sup>1</sup>. Periaate sai laajaa kannatusta: lähes 90 prosenttia viranomaisista, kuluttajajärjestöistä ja kuluttajista oli vaihtoehdon kannalla.

Puhelinmyynnin ongelmat näkyvät kuluttajaviranomaisten valvontatyössä toistuvasti. Vuoden 2016 loppupuolella puhelinmyynti ja sen kuluttajaongelmat otettiin Kilpailu- ja kuluttajavirastossa myös empiiristen selvitysten kohteeksi. Aihetta tarkasteltiin sekä KUTI-tietojärjestelmän<sup>2</sup> kuluttajayhteydenottojen perusteella että väestötasolla kuluttajille tehdyn kyselyn avulla. Tämän selvityksen tarkoituksena on tarkastella puhelinmyyntiä sääntelyn, viranomaisten sekä kuluttajien näkökulmasta. Puhelinmyynnillä ja -markkinoinnilla tarkoitetaan tässä elinkeinonharjoittajan puhelimitse tapahtuvia yhteydenottoja, joiden tarkoituksena on myydä kuluttajalle jotakin tavaraa tai palvelua. Luvussa 2 käydään läpi puhelinmyyntiä koskevaa lainsäädäntöä ja sääntelyn tilaa Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Luku 3 keskittyy siihen, miten puhelinmyynnin ongelmat näyttäytyvät viranomaisen valvontatyössä sekä millaisin keinoin ongelmia on pyritty kitkemään. Luvussa 4 puhelinmyyntiä tarkastellaan kuluttajien näkökulmasta esittämällä empiiristen tutkimusten tulokset. Luku 5 esittelee selvityksen johtopäätökset.

1 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-evaluation-and-review-privacy-directive>

2 KUTI on kuluttajahallinnon tietojärjestelmä, jonka avulla hallitaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ja valtakunnalliseen kuluttajaneuvontaan (maistraattien tehtävä) tulevia asiakkaiden yhteydenottoja. KUTI on siis samanaikaisesti tietokanta kuluttaja-asiamiehelle osoitetuista valvontavihjeistä kuin myös maistraattien kuluttajaneuvonnassa asianhallintajärjestelmä.

## 2 PUHELINMYYNTIÄ KOSKEVA SÄÄNTELY

### 2.1 Suomen lainsäädäntö

Tietoyhteiskuntakaaren<sup>3</sup> 200 §:n 2 momentin mukaan muuta kuin sähköistä suoramarkkinointia luonnolliselle henkilölle saa harjoittaa, jollei tämä ole sitä nimenomaisesti kieltänyt. Luonnollisen henkilön on voitava helposti ja maksutta kieltää kyseinen suoramarkkinointi. Puhelinmyynti on siis sallittua, ellei kuluttaja ole sitä erikseen nimenomaan kieltänyt. Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto (ASML) on kehittänyt yhteistyössä viranomaisten kanssa kuluttajille toimialapalvelun (Puhelin-Robinson-rekisteri<sup>4</sup>), jossa kuluttaja voi palveluun soittamalla laajemmin rajoittaa itseensä kohdistuvaa puhelinmyyntiä.

Puhelinmyyntiin sovelletaan kuluttajansuojalain<sup>5</sup> 2 luvun yleisiä markkinointisäännöksiä ja sopimussuhteeseen 6 luvun etämyyntisäännöksiä. Kuluttajansuojalain markkinointisäännöksissä kielletään totuudenvastaisten ja harhaanjohtavien tietojen antaminen (6 §), olennaisten tietojen antamatta jättäminen (7 §) sekä aggressiivisten menettelyiden käyttäminen (9 §).

Kuluttajansuojalain 6 luvun 9 §:ssä säädetään ennakkotietojen antamisesta etämyynnissä. Säännös sisältää yksityiskohtaisen listan kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä annettavista tiedoista. Kuluttajansuojalain 6 luvun 12 §:n mukaan puhelinmyyntitilanteessa tiedonantovelvoitteita on rajoitettu, mutta ainakin seuraavat tiedot on annettava: elinkeinonharjoittajan nimi, kulutushyödykkeen pääominaisuudet, kokonaishinta, toimituskulut, peruuttamisoikeuden käyttämistä koskevat ehdot, määräajat ja menettelyt ja sopimuksen kesto. Muiden tietojen osalta kuluttaja on mahdollista ohjata esimerkiksi yrityksen verkkosivuille. Kuluttajansuojalain 6 luvun 10 §:n mukaan puhelimitse tapahtuvissa yhteydenotoissa elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava nimensä ja puhelun kaupallinen tarkoitus heti puhelinkeskustelun alussa. Kuluttajansuojalain 6 luvun 14 §:n mukaan kuluttajalla on oikeus peruuttaa puhelinmyynnin kautta syntynyt sopimus 14 päivän kuluessa tavarantoimituksesta tai palvelusopimuksen tekemisestä.

Puhelinliittymien markkinoinnista on lisäksi erityissääntelyä. Tietoyhteiskuntakaaren 201 §:n mukaan matkaviestinverkon puhelinliittymää ei saa markkinoida kuluttajalle puhelimitse muuten kuin kuluttajan nimenomaisesti pyynnöstä. Säännöstä ei sovelleta teleyrityksen markkinointiin omille matkapuhelinasiakkailleen.

Myös sähkön toimittamisesta on annettu uutta erityissääntelyä. Valtioneuvoston asetusta sähkötoimitusten selvityksestä ja mittauksesta (217/2016)<sup>6</sup> on muutettu niin, että jakeluverkonhaltijan on ilmoitettava uudelle avoimelle toimittajalle eli sähkömyyjälle, että tämän toimitusta ei voida aloittaa, jos toimituksen toiseksi osapuoleksi ilmoitettu sähkökäyttäjä on ilmoittanut jakeluverkonhaltijalle kirjallisesti kiistäneensä kyseisen sähkömyyntisopimuksen pätevyyden ja ilmoittanut siitä erikseen uudelle avoimelle toimittajalle (3 luvun 4 §:n 2 momentin 2 kohta). Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos kuluttaja kiistää puhelinmyynnissä tehdyn sähkösopimuksen, hän voi ilmoittaa tästä verkonhaltijalle kirjallisesti, jolloin verkonhaltija ei toteuta myyjänvaihtoa vaan kuluttaja jää entisen sähkömyyjänsä asiakkaaksi. Jos uusi myyjä ja kuluttaja ovat erimielisiä sopimuksen pätevyydestä, myyjän on näytettävä, että sopimus on syntynyt pätevästi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että myyjällä on oltava puhelinmyynnissä tehty nauhoitus, joka osoittaa sopimuksen syntyneen pätevästi. Kyseinen säännös tuli voimaan 3.10.2016.

Puhelinmyynnissä annettaviin tietoihin ja sopimuksen syntymiseen liittyy kaiken kaikkiaan runsaasti myyjää velvoittavaa lainsäädäntöä. Siitä huolimatta puhelinmyynnistä aiheutuu kuluttajille hyvin paljon ongelmatilanteita.

3 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140917>

4 <https://www.asml.fi/kieltopalvelut/>

5 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038>

6 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160217>

## 2.2 Lainsäädäntö muissa Pohjoismaissa

Puhelinmyyntilainsäädännössä on jonkin verran eroavaisuuksia Pohjoismaissa. Ruotsissa ja Norjassa puhelinmyynti kuluttajille on Suomen mallin mukaan lähtökohtaisesti sallittua, mutta Tanskassa se on kiellettyä muutamaa poikkeustuotetta lukuun ottamatta. Yleisellä tasolla voidaan myös todeta, että puhelinmarkkinointikieltorekisterin käyttö on suhteellisesti paljon yleisempää Ruotsissa ja Norjassa kuin Suomessa. Suomessa puhelinmarkkinointikieltorekisterissä oli rekisteriä ylläpitävän Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n mukaan 275 000 kuluttajaliittymää helmikuussa 2017. Ruotsissa vastaavassa rekisterissä kuluttajien liittymiä on noin kolme miljoonaa ja Norjassa yli kaksi miljoonaa.

### Ruotsi

Ruotsissa puhelinmyynti kuluttajille on sallittua, jos kuluttaja ei ole selvästi kieltäytynyt puhelinmyynnistä. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kuluttaja olisi antanut numeronsa puhelinmarkkinoinnin kieltorekisteriin, myyjä saa soittaa kuluttajalle, jos tämä on itse jättänyt yhteystietonsa myyjälle mahdollista kontaktointia varten.

Vielä vuonna 2013 puhelinmarkkinointi matkapuhelinnumeroihin oli Ruotsissa kiellettyä, mutta tilanne muuttui 1.2.2014 alkaen. Tällöin tulivat voimaan puhelinmyynnin uudet teknologianeutraalit eettiset ohjeet, jotka mahdollistivat puhelinmyynnin myös matkapuhelimiin. Tätä ennen kesällä 2013 puhelinmarkkinoinnin kieltorekisteriä (NIX-Telefon) laajennettiin siten, että sinne oli mahdollista ilmoittaa myös matkapuhelinnumeroita. Puhelinmarkkinoinnin kieltorekisterissä oli helmikuussa 2017 noin 1,3 miljoonaa yksityishenkilön kiinteää puhelinnumeroa ja 1,6 miljoonaa matkapuhelinnumeroa. Puhelinmarkkinoinnin kieltorekisteriä ylläpitää ruotsalainen yhdistys Föreningen NIX-Telefon<sup>7</sup>.

Ruotsin hallitus asetti lokakuussa 2014 työryhmän arvioimaan, onko puhelinmyyntiä koskevaa sääntelyä tarvetta uudistaa. Työryhmä antoi kesäkuussa 2015 mietintönsä<sup>8</sup>, jossa esitettiin, että opt-out-järjestelmä säilytettäisiin, mutta kuluttajansuojaa vahvistettaisiin ottamalla käyttöön kirjallisuusvaatimus. Elinkeinonharjoittajan tulisi vahvistaa tarjouksensa kuluttajalle kirjallisesti luettavalla ja pysyvällä tavalla. Sopimus syntyisi, kun kuluttaja kirjallisesti hyväksyisi tarjouksen. Hyväksyntä voisi tapahtua sopimuksen allekirjoittamisella tai sähköpostin tai tekstiviestin lähettämällä. Asia ei ole kuitenkaan edennyt kuluttaja-asiamiehen toistuvista vaatimuksista huolimatta.

### Norja

Norjassa kuluttajiin suuntautuvaa puhelin- tai sähköpostimarkkinointia ei ole rajoitettu. Kuluttajat voivat kuitenkin kieltäytyä osoitteellisista mainoksista sekä puhelinmarkkinoinnista ilmoittautumalla julkiseen telemarkkinointikieltorekisteriin. Rekisterissä on reilu 2 miljoonaa kuluttajaliittymää tällä hetkellä. Norjassa on kuitenkin erikseen säädetty, että kiinteiden matkapuhelin- ja laajakaistaliittymien vaihtaminen vaatii aina kuluttajan kirjallisen hyväksynnän. Vaatimuksen toteutumista valvoo paikallinen viestintäregulaattori<sup>9</sup>. Säännös otettiin käyttöön, kun Norjassa oli ilmennyt liittymien puhelinmyynnissä samankaltaisia ylilyöntejä ja epäkohtia kuin Suomessa ennen puhelinmarkkinointikiellon käyttöönottoa.

Telemarkkinointikieltorekisteriin ilmoittautuneelle kuluttajalle on kuitenkin mahdollista kohdistaa puhelinmarkkinointia, jos kuluttaja on tätä nimenomaan pyytänyt esimerkiksi antamalla puhelinnumeron ja pyytämällä yhteydenottoa. Puhelinmarkkinointi on sallittua myös asiakassuhteen perusteella, kun yritys markkinoi ainoastaan vastaavia tuotteita kuin se on aikaisemman kaupan yhteydessä myynyt. Jos kyseessä on luvanvastainen puhelinmarkkinointi, sopimus syntyy vasta, kun kuluttaja on kirjallisesti hyväksynyt tarjouksen.

7 <http://nixtelefon.org/>

8 <http://www.regeringen.se/49dba4/contentassets/fd8d3b0f2869475d8545ad9a0f512b80/ett-starkt-konsumentskydd-vid-telefonforsaljning-sou-201561>

9 <http://www.nkom.no/>

Norjassa on parhaillaan vireillä puhelinmyyntisääntelyn uudistus. Ongelmia on aiheutunut siitä, että edellä mainittuja kuluttajien suostumuksia on hankittu puhelinmyyntiin esimerkiksi nettiarvontojen yhteydessä ilman, että kyseessä on ollut nimenomainen suostumus. Suostumuksia on luovutettu myös kolmansille osapuolille. Lapsi- ja tasa-arvoministeriö on ehdottanut, että suostumuksen antamista säädellään tiukemmin niin, että kyseessä pitää todella olla nimenomainen ja aktiivinen suostumus, jonka voi antaa vain yhdelle yritykselle kerrallaan. Ministeriö on ehdottanut myös, että puhelinmyyntiä ei saisi enää tehdä asiakassuhteen perusteella. Lisäksi elinkeinonharjoittajien olisi rekisteröitävä puhelinnumerosa niin, että kuluttajan olisi mahdollista tunnistaa, mistä puhelu tulee.

## Tanska

Tanskassa kuluttajiin kohdistuva puhelinmyynti on kokonaan kiellettyä ilman kuluttajan etukäteissuostumusta. Vastuu kirjallisen tai suullisen luvan olemassaolon todistamiseksi on telemarkkinoijalla – jos lupaa ei ole, tehdyt sopimukset eivät päde. Puhelinmyynti on kuitenkin sallittua, jos se koskee kirjoja tai lehtiä, vakuutuksia tai pelastuspalveluiden myyntiä.

Kuluttaja voi kieltää myös edellä mainittujen hyödykkeiden puhelinmyynnin ottamalla suoraan yhteyttä yritykseen tai ilmoittautumalla ns. Robinson-listalle. Palvelua ylläpitää paikallinen viranomainen (Central Office of Civil Registration) ja yritystä voidaan sakottaa, jos se ei noudata kieltä.

Kanavasta riippumatta kontaktoidessaan ensi kertaa kuluttajaa, joka ei ole ilmoittautunut telemarkkinointikieltorekisteriin, myyjän täytyy selkeästi kertoa kuluttajalle mahdollisuudesta kieltäytyä myyjän telemarkkinoinnin vastaanottamisesta.

## 3 PUHELINMYYNIN ONGELMAT VIRANOMAISEN NÄKÖKULMASTA

### 3.1 Puhelinmyynti markkinointikeinona

Puhelinmyynti on yritykselle houkutteleva markkinointikeino, kun asiakkaaseen halutaan saada välitön kontakti. Kuluttajalle puhelinmyyntitilanne on poikkeuksellinen: yleensä kuluttaja tekee itse aloitteen ja päätöksen siitä, milloin hän on aikeissa ostaa jotain, jolloin hän voi käyttää harkintaansa omassa tahdissaan. Puhelinmyynnissä aloite tulee myyjältä ja kuluttajalle myyntitilanne tulee yleensä odottamatta ja edellyttää häneltä nopeaa päätöksentekoa. Puhelinmyyntiä tehdään tyypillisesti provisiopalkalla, jolloin myyjän kannalta tärkeintä on nopea sopimuksen syntyminen. Nämä seikat vaikuttavat siihen, että ostopäätöksen kannalta olennaiset tiedot jäävät usein puutteellisiksi.

Aikaisemmin puhelinmyyntiä on käytetty tyypillisesti aikakauslehtien markkinointiin, mutta viime vuosina se on levinnyt yhä monimutkaisempien palvelujen markkinointiin. Laajakaistaliittymiä sekä maksutelevisio- ja sähkösopimuksia myydään puhelimitse ilman, että sopimuksen kannalta olennaisia hintatietoja ja keskeisiä sopimusehtoja esiteltäisiin riittävästi tai lainkaan.

Puhelinmyyntiä käytetään paljon myös luontaistuotteiden, alusvaatteiden ja joidenkin hygieniatuotteiden markkinoinnissa. Tyypillistä on, että kuluttajalle tarjotun ilmaisen näytepakkauksen tilaaminen johtaa kesto- sopimukseen ilman, että kuluttaja on ymmärtänyt puhelinkeskustelun perusteella sitoutuneensa tällaiseen sopimukseen lainkaan. Kyse on tilausansasta, joiden markkinoinnissa yritykset tahallisesti erehdyttävät kuluttajia.

Myyjää velvoittavasta lainsäädännöstä huolimatta puhelinmyynnistä aiheutuu kuluttajille hyvin paljon ongelmatilanteita. Tämä johtuu pääosin siitä, että monimutkaiset palvelut eivät erityisen hyvin sovellu myytäväksi puhelimitse ja/tai lainsäädännön asettamia tiedonantovelvoitteita noudatetaan puutteellisesti. Myyntipuhelussa korostetaan usein seikkoja, joiden avulla kuluttaja saadaan tilaamaan tuote (esim. lahjat, edullinen aloitusjakso, ei lisäkuluja) ja kiinnitetään vähemmän huomiota sopimuksen todelliseen keston ja kokonaishintaan. Kuluttajakäyttäytymistä koskevat tutkimukset ovat osoittaneet, että kuluttajat tekevät erilaisia johtopäätöksiä sen mukaan, miten informaatiota esitetään (*framing effect*). Kun esimerkiksi hyödykkeen kokonaishinta pilkotaan niin, että esiin tuodaan hallitsevasti vain jokin hinnan osatekijä, esitystapa on omiaan vaikuttamaan kuluttajan päätöksentekoon. Kuluttaja ankkuroi päätöksensä kyseiseen tietoon, eikä välttämättä kiinnitä huomiota siihen, mitä tilauksen kokonaishinta on kaikkine kuluineen. Markkinointi on suunniteltu niin, että näytepakkauksen tai kokeilujakson tilaaminen johtaa jatkotilaukseen, jos kuluttaja pysyy passiivisena eikä peruuta tilausta. Kuluttajalle on luonteenomaisempaa luottaa markkinointiin ja pysyä passiivisena kuin ryhtyä aktiivisesti selvittämään tilaukseen liittyviä velvollisuuksiaan. (Ks. esim. Samson 2016, Mehta 2013, Fletcher 2016.)

Kuluttajalla on lain mukaan oikeus peruuttaa sopimus 14 päivän kuluessa tuotteen ja tilausvahvistuksen vastaanottamisesta, mutta tosiasiallisesti tämä mahdollisuus ei toteudu, jos kuluttajaa ei informoida riittävästi asiasta myyntitilanteessa ja sen jälkeen. Tilausvahvistuksessa ei välttämättä mainita peruuttamisoikeudesta tai vahvistusta ei toimiteta lainkaan.

Kuluttajaviranomaisten tietoon tulleiden lukuisten ongelmien perusteella voidaan todeta, etteivät rajoitus- palvelut ole riittävä väline epäkohtien torjumiseen. Kuluttajien tekemät kiellot eivät sido kaikki toimijoita. Toisaalta kiellon voimaansaattaminen edellyttää kuluttajilta aktiivisia toimenpiteitä, mikä näyttäisi olevan haasteellista kyseisen itsesäätelyn tavoitteiden ja toimivuuden kannalta. Kuluttajat jättäytyvät helpommin passiiviksi kuin ottavat selvää siitä, miten puhelinmyyntiä voisi mahdollisesti rajoittaa.

## 3.2 Keskeisiä ongelmia viranomaisten kannalta

Kuluttajaviranomaisten tietoon tulee ongelmista yleensä vain jäävuoren huippu. Todellisuudessa ongelmia on aina paljon enemmän, sillä vain harvat valittavat viranomaisille<sup>10,11</sup>. Varsinkaan heikot kuluttajaryhmät (esim. ikääntyneet, maahanmuuttajat) eivät välttämättä tee ilmoituksia kokemistaan ongelmista.

Valitettavan usein puhelinmyyntiä koskevan lainsäädännön tiedonantovelvoitteita noudatetaan puutteellisesti. Myyntipuhelussa korostetaan usein seikkoja, joiden avulla kuluttaja saadaan tilaamaan tuote ja kiinnitetään vähemmän huomiota sopimuksen todelliseen keston ja kokonaishintaan. Myyntipuhelun harhaanjohtavasta sisällöstä on usein vaikea saada näyttöä, jos puhelua ei ole nauhoitettu, ja kuluttajalla ja yrityksellä on eri käsitys puhelun sisällöstä. Valvontaa on siksi vaikea tehdä tehokkaasti ja kattavasti.

Kuluttaja-asiamies joutuu käyttämään resurssejaan puhelinmyynnin peruspelissäntöjen valvontaan. Puhelinmyyntiin liittyvien laiminlyöntien selvittäminen on myös hyvin työlästä, koska se edellyttää tapausten yksittäistä läpikäyntiä ja puhelinnauhoitusten kuuntelemista. Lopputuloksena on kuitenkin vain tulevaisuuden kohdistuva kielto, josta ei ole yleensä suoranaisia seurauksia jo syntyneille sopimussuhteille, koska kyseessä on markkinoinnin korjaaminen lainmukaiseksi.

Kuluttaja-asiamies on joutunut käyttämään resurssejaan myös puhelinmyyntiä koskeviin markkinaoikeusprosesseihin. Tapauksissa MAO:41/2011 (Saunalahti) ja MAO:229/2012 (Market Energia) oli kyse puhelinliittymän ja sähkön harhaanjohtavasta puhelinmyynnistä.

Kuluttaja-asiamiehen avustustoiminnassa on keskitytty viime aikoina avustamaan kuluttajia niin kutsutuissa tilausansatapauksissa, joista osassa on ollut kyse puhelinmyynnin kautta syntyneiden saatavien perinnästä. Kuluttaja-asiamies on voittanut tähän mennessä kaikki jutut käräjäoikeudessa. Kuluttaja-asiamiehen avustustoimintaa ei voida kuitenkaan pitää pidemmällä aikavälillä ratkaisuna puhelinmyynnin ongelmiin, kun kyseessä on kuitenkin vain tietyn kuluttajajoukon ongelmien hoitaminen jälkikäteen.

## 3.3 Puhelinmyynnin ongelmiin vaikuttaminen

Puhelinmyynnin ongelmiin on pyritty vaikuttamaan jo pitkään monin eri keinoin. Kuluttaja-asiamies on nostanut ongelmia esiin usean eri lainsäädäntöhankkeen yhteydessä ja esittänyt lainsäädännön muuttamista. Lainsäädännön muuttamisesta on tehty myös aloite oikeusministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle. Tässä luvussa kuvataan lyhyesti tätä vaikuttamistyötä.

### Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin implementointi

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi (2005/29/EY)<sup>12</sup> implementoitiin kuluttajansuojalain markkinointisäännöksiä muuttamalla vuonna 2008. Kuluttaja-asiamies kiinnitti tuolloin huomiota puhelinmyynnin ongelmiin. Oikeusministeriön työryhmän mietintöön (2007:11)<sup>13</sup> liittyvässä lausumassaan

10 Euroopan komission eurobarometritutkimuksessa päädyttiin siihen, että keskimäärin 16 % tavaroiden ja palveluiden hankinnassa ongelmia kohdanneista kuluttajista valitti aiheesta kuluttajaviranomaisille tai -järjestöille. Suomessa vastaava osuus oli 17 %. Lähde: European Commission (2011), Special Eurobarometer 342 Consumer Empowerment, [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_empowerment/docs/report\\_eurobarometer\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf).

11 Toisaalta esim. Consumer Conditions Scoreboard -tulosten mukaan kuluttajaongelmia kokeneista 76 % ryhtyy johonkin toimenpiteeseen asian korjaamiseksi ja suurin osa heistä ottaa yhteyttä suoraan tuotteen tai palvelun myyjään. Noin 6 % valittaa asiasta julkisille viranomaisille ja noin 5 % vie asian tuomioistuimen ulkopuoliselle riidanratkaisuelimelle (ADR). Lähde: European Commission (2015). Kilpailu- ja kuluttajaviraston sisäisessä käytössä oleva julkaisematon Scoreboard-aineisto. Julkaistu raportti: European Commission (2015). Consumer Conditions Scoreboard. Consumers at home in the Single Market. 2015 edition. Saatavissa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/11\\_edition/docs/ccs2015scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/11_edition/docs/ccs2015scoreboard_en.pdf).

12 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0029&from=fi>

13 [https://www.edilex.fi/ministerioiden\\_julkaisut/4844.pdf](https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/4844.pdf)

8.10.2007 kuluttaja-asiamies toi esiin puhelinmyynnin ongelmia ja esitti työryhmän asettamista selvittämään puhelinmyyntiä koskevia säännöksiä. Lausuma ei johtanut toimenpiteisiin.

### Aloite puhelinmyynnin sääntelyn uudistamiseksi

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

Aloite ei johtanut lainsäädännön muuttamiseen. Oikeusministeriö julkaisi 24.10.2012 tiedotteen<sup>14</sup>, jonka mukaan puhelinmarkkinoinnissa havaittuihin epäkohtiin on ainakin tässä vaiheessa Kuluttajaviraston ehdottamien lainsäädäntötoimien asemesta tarkoituksenmukaisinta puuttua alan omin toimenpitein muun muassa itsesääntelyä tehostamalla. Oikeusministeriö kertoi seuraavansa puhelinmarkkinointikäytäntöjen kehitystä ja arvioivansa lainsäädäntötarpeen tarvittaessa myöhemmin uudelleen.

### Kuluttajaoikeusdirektiivin implementointi

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

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

Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä (54/2013)<sup>15</sup> päädyttiin siihen, että vahvistusoption käyttöä ei tässä vaiheessa pidetä aiheellisena. Muistiossa todetaan, että itsesääntelyn tehostamisen ja peruutuskuluja koskevan lakimuutoksen vaikutuksia sekä puhelinmarkkinointikäytäntöjen kehitystä on kuitenkin syytä seurata ja arvioida option käyttämisen tarve tarvittaessa myöhemmin uudelleen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry jättivät muistioon eriävän mielipiteen ja katsoivat, että kuluttajaoikeusdirektiivin 8 artiklan 6 kohta tulee panna täytäntöön kansalliseen lainsäädäntöön (KUV/6288/41/2012).

Lainsäädäntömuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että vahvistuksen käyttöönotossa myön-teistä olisi, että siten voitaisiin pyrkiä vähentämään ongelmatilanteita, joissa kuluttajat eivät ole puhelin-keskustelun perusteella ymmärtäneet sitoutuneensa sopimukseen lainkaan tai joissa sopimuksen sisältö on jäänyt keskeisiltä osiltaan epäselväksi. Niin ikään vahvistusmenettelyn katsottiin antavan kuluttajille myös hieman lisää aikaa pohtia haluaan sitoutua sopimukseen, mikä olisi myös omiaan vähentämään tilanteita, joissa kuluttaja yksinomaan puhelinmyynnin mahdollisen painostuselementin takia tekee sopimuksen, jota hän ei tosiasiallisesti haluaisi tehdä. Esityksessä kuitenkin päädyttiin olettamaan, että ainakin osa puhelinmyyntiin liittyvistä ongelmista on sellaisia, ettei niihin voida vaikuttaa vahvistusmenettelyn käyttöönotolla, ja riskinä on, että etämyyntiin liittyvä hallinnollinen taakka ja elinkeinonharjoittajille aiheutuvat kustan-

14 <http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2012/12/6CqskMAA.html>

15 [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76502/omml\\_54\\_2013\\_lausunnotiiv\\_28\\_s.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76502/omml_54_2013_lausunnotiiv_28_s.pdf?sequence=1)

nukset lisääntyisivät vahvistusmenettelyn käyttöönotton myötä suhteettomasti sillä saavutettaviin hyötyihin nähden. Vahvistusmenettely ei myöskään estäisi esityksen mukaan tahallisesti harhaanjohtavaa tai petokselista toimintaa harjoittavia yrityksiä. Epärehellisesti toimivat elinkeinonharjoittajat voisivat antaa kuluttajalle virheellistä tietoa vahvistuksen tarkoituksesta taikka toiminnallaan myötävaikuttaa siihen, ettei kuluttaja tosiasiaassa perehdy kirjalliseen aineistoon ennen vahvistuksen lähettämistä, jolloin kuluttajalta voi jäädä huomaamatta, ettei tarjous vastaakaan puhelimesta kerrottua. Jos kuluttaja tällaisessa tilanteessa on saanut puhelimesta kerrottua vastaamattoman tarjouksen ja tämän jälkeen vielä kirjallisesti vahvistanut haluavansa tehdä sopimuksen, kuluttaja saattaisi joutua riitatilanteessa vahvistusviestin toimittamisen johdosta nykyistä heikompaan asemaan. (HE 157/2013<sup>16</sup>.)

Option on implementoinut 18 jäsenmaata eli Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Slovakia, Slovenia ja Viro.

### Matkapuhelinliittymien puhelinmyyntiä koskeva kieltö

Teleoperaattorien puhelinmyynnissä on ollut runsaasti ongelmia ja valvontaan on käytetty paljon kuluttaja-asiamiehen resursseja. Matkapuhelinoperaattorit ovat myös itse kokeneet puhelinmyynnin haasteelliseksi. Operaattorit toivat kesällä 2011 julkisuudessa esiin, että ne olisivat valmiita luopumaan puhelinmyynnistä kokonaan, jos kaikki toimijat sitoutuvat samaan.

Viestintämarkkinalakiin lisättiin matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltävä säännös<sup>17</sup>, joka tuli voimaan 1.8.2012 kolmen vuoden määräajaksi. Sääntelyn toimivuutta ja sen jatkamista arvioitiin alaa valvovan ministeriön selvityksessä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2015), jonka mukaan kaikki markkinaosapuolet pitivät säännöksen vaikutuksia myönteisinä, ja esimerkiksi kuluttajavalitusten arvioidaan vähentyneen merkittävästi samanaikaisesti kuin toimialan kilpailutilanne on säilynyt kireänä. Matkapuhelinoperaattorit, Viestintävirasto, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ja Kilpailuvirasto (varauksella) kannattivat nykysäännöksen jatkamista, eikä kukaan vastustanut sitä ehdottomasti. Kannattajat näkivät kuitenkin määrällä jatkamisen parempana kuin säännöksen muuttamisen pysyväksi, sillä he arvioivat markkinan ja teknologian kehittymisen tekevän säännöksestä ajan myötä tarpeettoman.

Tietoyhteiskuntakaaren muuttamista koskevassa liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä (LiVM 1/2015 vp)<sup>18</sup> todetaan puhelinmyynnistä seuraavaa:

*Edellä mainituilla perusteilla valiokunta pitää ehdotettua matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia koskevan kiellon voimassa olon jatkamista hyväksyttävänä. Valiokunta kuitenkin korostaa, että säännöksen erilaisia markkinoiden kilpailu- yms. vaikutuksia tulee arvioida säännöksen kolmen vuoden voimassaoloaikana perusteellisesti ja tarvittaessa tulee ryhtyä toimiin sääntelyn purkamiseksi tai muuttamiseksi. Erityisesti tulisi arvioida vaihtoehtoisia ja täyskieltoa vähemmän markkinoiden toimintaan puuttuvia keinoja ongelmien ratkaisemiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille myös tarve löytää ratkaisuja yleisestikin erilaisten hyödykkeiden puhelinmyynnistä kuluttajille aiheutuviin ongelmiin.*

Matkapuhelinliittymien puhelinmyynnin kieltöä jatkettiin tietoyhteiskuntakaaren (201 §) kolmen vuoden määräajaisella säännöksellä, joka on voimassa 1.7.2018 asti. Säännös vastaa aikaisempaa viestintämarkkinalain säännöstä. Kuluttaja-asiamies on kuulemisissa ja lausunnoissaan kannattanut sääntelyä, mutta katsonut, että puhelinmyynnin ongelmat eivät koske ainoastaan viestintäpalveluiden puhelinmyyntiä vaan monia muitakin toimialoja, jolloin yhtä hyödykettä koskeva lainmuutos ei ole riittävä.

16 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130157>

17 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110144.pdf>

18 [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/LiVM\\_1+2015.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/LiVM_1+2015.aspx)



## Tietoyhteiskuntakaari ja suoramarkkinointi

Tietoyhteiskuntakaarta säädettäessä käyttäjän oikeuksia ja kuluttajansuojaa koskevien säännösten osalta liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijakuulemisessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto toi esiin muun muassa seuraavaa:

*Puhelinmyynti on yksi keskeisimpiä kuluttajille ongelmia aiheuttavia markkinointitapoja ja eri hyödykeryhmiä koskevista puhelinmyynnin epäkohdista saapuu kuluttajaviranomaisille runsaasti yhteydenottoja. Kuluttajansuojan näkökulmasta puhelinmyynnin ongelmien poistamiseen tulisikin löytää kaikkia hyödykeryhmiä koskeva lainsäädäntöratkaisu. Kuluttaja-asiamies on aiemmin esittänyt vaihtoehtoiksi mm. ns. opt-in-mallia tai viranomaisen ylläpitämää kieltorekisteriä. Vain tiettyyn hyödykkeeseen liittyvän sääntelyn sijaan tulisi siten valita hyödyke- ja teknologianeutraali lähestymistapa. (KKV/704/03.03/2015)*

Liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa mietinnössään (LiVM 10/2014 vp)<sup>19</sup> aiheesta seuraavaa:

*Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille tarve säätää suoramarkkinoinnin kieltorekisteristä ja tarve arvioida, tulisiko myös yrityksille kohdistetulta sähköiseltä suoramarkkinoinnilta edellyttää suostumusta. Kieltorekisteriin voitaisiin merkitä yksityishenkilöiden yhteystietoja, kuten sellaisia puhelinnumeroita, joihin ei haluta kohdistettavan suoramarkkinointia. Valiokunta pitää erityisesti suoramarkkinoinnin kieltorekisteriä koskevan sääntelyn arvioimista erittäin kannatettavana ja tarpeellisena.*

### Sähköisen viestinnän tietosuojasetusta koskeva ehdotus

Euroopan komissio käynnisti 11.4.2016 julkisen kuulemisen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY) kehittämisestä<sup>20</sup>. Yksi kuulemisen kysymyksistä koski opt-in-periaatteen ulottamista vastaisuudessa nykyisen sähköisen suoramarkkinoinnin lisäksi myös puhelinmyyntiin. Kuluttaja-asiamies kannatti lausunnossaan 16.6.2016 edelleen opt-in-periaatteen ulottamista myös puhelinmyyntiin ja piti sitä kuluttajien kannalta tehokkaimpana keinona välttää puhelinmyynnissä havaitut kuluttajaongelmat. Myös tietosuojavaltuutettu esitti lausunnossaan 16.6.2016, että EU:n kaikissa jäsenmaissa tulisi valita opt-in-malli ei-toivotussa viestinnässä. Kuulemisen tulosten mukaan lähes 90 prosenttia viranomaisista, kuluttajajärjestöistä ja kuluttajista kannatti kyseistä vaihtoehtoa. Elinkeinoelämän edustajista 73 prosenttia kannatti sitä vastoin opt-out-mallia.

Komissio teetti myös lainsäädännön uudistamiseen liittyvän kuluttajakyselyn (European Commission 2016a), jossa tiedusteltiin muun muassa kuluttajien mielipidettä ei-toivottuihin markkinointisoihtoihin. Suomessa haastateltiin puhelimitse 1 001 ihmistä, joista 68 prosenttia kertoi vastaanottavansa mielestään liikaa markkinointipuheluita, mikä on 7 prosenttiyksikköä korkeampi luku kuin EU:ssa keskimäärin.


Komissio antoi 10.1.2017 ehdotuksen sähköisen viestinnän tietosuojasetuksesta<sup>21</sup>. Ehdotuksen 16 artiklan mukaan sähköistä suoramarkkinointia voisi lähtökohtaisesti kohdistaa käyttäjiin, jotka ovat antaneet tähän suostumuksensa, mutta jäsenvaltiot voisivat säätää, että suoramarkkinointipuheluita voisi kohdistaa käyttäjiin, jotka eivät ole kieltäneet tällaisia puheluita. Vastaavan kaltainen liikkumavara sisältyy myös voimassaolevaan sääntelyyn.

Kuluttaja-asiamies on antanut 6.2.2017 lausunnon kyseistä ehdotusta koskevasta U-kirjelmäluonnoksesta. Kuluttaja-asiamies katsoo, että puhelinmarkkinoinnissa pitäisi ottaa käyttöön opt-in-malli. Kuluttajien ennakkosuostumus puhelinmarkkinointiin samalla tavalla kuin sähköiseen suoramarkkinointiin vaikuttaisi puhelinmarkkinoinnin ongelmiin tehokkaimmin ja näin myös kunnioitettaisiin kuluttajien päätöksentekooikeutta markkinoinnin vastaanottamisessa. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että puhelinmarkkinointia voidaan pitää kuluttajan kannalta vähintään yhtä häiritsevänä kuin sähköistä suoramarkkinointia.

19 [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/livm\\_10+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/livm_10+2014.pdf)

20 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-evaluation-and-review-privacy-directive>

21 Ks. lehdistötiedote aiheesta: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-16\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-16_fi.htm)



Lisäksi asetusehdotuksen mukaan suoramarkkinointipuhelua harjoittavien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tulisi antaa tiedot yhteydestä, jonka kautta heihin on mahdollista ottaa yhteyttä tai käyttää etuliitettä (*prefix*), jolla voidaan tunnistaa markkinointipuhelut.

Kuluttaja-asiamies katsoo, että kyseisistä vaihtoehdoista kuluttajansuojaa parantaisi vain menettely, jossa markkinointipuhelut voitaisiin tunnistaa puhelinumeroa etuliitteestä, jolloin kuluttaja oppisi vähitellen tunnistamaan markkinointipuhelut ja voisi itse harkita, haluaako hän vastaanottaa markkinointia. Yhteystiedon tarjoaminen ei sitä vastoin paranna kuluttajansuojaa ainakaan Suomessa. Ongelmat eivät liity niinkään siihen, että kuluttajalla olisi epäselvyyttä sopimuskumppanistaan vaan siihen, mitä puhelinmarkkinoinnin aikana on sovittu sopimuksen ehdoista ja hinnasta.

## 4 PUHELINMYYNТИ KULUTTAJIEN NÄKÖKULMASTA

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on selvitetty puhelinmyyntiä ja sen ongelmia empiiristen aineistojen avulla. Ensimmäisessä vaiheessa kuluttajien kokemia ongelmia tarkasteltiin KUTI-tietojärjestelmän yhteydenottojen pohjalta. Toisessa vaiheessa toteutettiin väestöllisesti edustava kuluttajakysely aiheesta. Tässä luvussa esitetään näiden aineistojen analyysien tulokset.

### 4.1 Puhelinmyynnin ongelmat KUTI-tietojärjestelmässä

KUTI-tietojärjestelmään tallennetaan systemaattisesti kaikki maistraattien kuluttajaneuvonnalle ja kuluttaja-asiamiehelle tulleet yhteydenotot. Kuluttajien sähköisillä lomakkeilla<sup>22</sup> tekemät yhteydenotot tallentuvat järjestelmään automaattisesti. Puhelimitse tai kirjeitse tehdyt yhteydenotot viedään järjestelmään manuaalisesti joko kuluttajaneuvonnassa tai Kilpailu- ja kuluttajavirastossa.

KUTIin kirjattujen kuluttajayhteydenottojen tarkastelu toteutettiin laadullisen analyysin avulla. Tavoitteena oli lisätä ymmärrystä kuluttajien kokemista ongelmista puhelinmyynnissä. Laadullinen analyysi auttoi myös täsmentämään selvityksen seuraavassa vaiheessa toteutetun kuluttajakyselyn kysymyksiä.

#### 4.1.1 Laadullisen analyysin toteutus

Aineistoksi valittiin tietyn ajanjakson KUTI-tietojärjestelmän puhelinmyyntiä koskevista yhteydenotoista niiden avoimesti täytettävät kuvauskentät. Kyseiset kentät sisältävät joko kuluttajaoikeusneuvojan tekemät merkinnät yhteydenotosta tai silloin, kun on kysymys kuluttajan itsensä sähköisellä lomakkeella tekemästä yhteydenotosta, hänen kuvauksensa omin sanoin asiastaan. Suurin osa puhelinmyyntiä koskevista tapauksista on kuluttajaoikeusneuvojen KUTIin kirjaamia. Molemmissa tapauksissa kuvauskentän täyttäminen on pakollista, mutta käytännössä kuluttajaoikeusneuvoja tai kuluttaja voi itse päättää, kuinka tarkasti hän asiaa kuvailee. Yksittäistä riita- tai neuvonta-asiaa koskevassa sähköisessä lomakkeessa kuluttajia ohjaillaan kuvauskentän täyttämässä seuraavilla kysymyksillä:

- Mitä myyjä kertoi tuotteesta ja sen kunnosta/laadusta ennen kauppaa?
- Mitä kaupanteon yhteydessä sovittiin?
- Oletko ollut vian/ongelman takia yhteydessä myyjään?
- Onko vikaa/ongelmaa arvioinut ulkopuolinen asiantuntija?
- Miten vika/ongelma pitäisi mielestäsi ratkaista?

Valvonta-asioita koskevassa sähköisessä yhteydenottolomakkeessa puolestaan neuvotaan lomakkeen täyttäjää edellistä väljemmällä ilmaisulla ”Kerro tässä omin sanoin mistä asiassa on kyse”.

Laadullisen analyysin tarkoituksena on ymmärtää tutkittavan kohteen laatua, ominaisuuksia ja merkityksiä kokonaisvaltaisesti ja tuottaa alkuperäisaineistoa jäsentyneempää kuvaa analyysin kohteesta. Laadullisen tutkimuksen tehtävänä on siten ilmiöiden käsitteellinen ymmärtäminen. Tässä selvityksessä analyysi toteutettiin aineiston teemoittelulla. Käytännössä analyysi eteni siten, että aineistoon tutustumisen ja karkean teemoittelun jälkeen analyysin tueksi tehtiin tältä pohjalta taulukko, jota kutsutaan analyysikehikoksi.

22 Sähköiset lomakkeet löytyvät Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivuilta osoitteessa: <https://kuti.kkv.fi/Kutiweb/kuluttajat/KuneLomake.aspx> ja <http://www.ecc.fi/Tietoa-meista/neuvoja-ongelmatilanteessa> (kun on kysymys yksittäisestä riita- tai neuvonta-asiasta) ja <https://kuti.kkv.fi/Kutiweb/kuluttajat/KuviLomake.aspx> (kun on kysymys yleisestä kuluttajaongelmasta, josta halutaan antaa vihje kuluttaja-asiamiehelle). Reklamaatio-apuri (reklamaatio-apuri.fi) tallentaa asiakkaiden valitukset suoraan KUTIin mahdollista neuvonnan käsittelyä varten.

Kehikon avulla tarkasteltiin millaisia ongelmat ovat luonteeltaan, millaisiin tavaroihin ja palveluihin ne useimmin liittyvät sekä miltä ongelmat näyttävät heikkojen kuluttajien ja haavoittuvuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Aineistoa läpikäydessä kehikkoon merkittiin systemaattisesti tyypillisimmät yhteydenoton syyt, ongelmallinen tavara tai palvelu sekä se koskiko kuluttajaongelma jotakin tiettyä kuluttajaryhmää – siis teemat, jotka aineiston tutustumisvaiheessa näyttivät pääasiallisesti jäsentävän yhteydenottojen sisältöä. Esimerkiksi yhteydenoton syiden mukaan eriteltiin tapaukset, joissa valitettiin tyypillisestä tilausansasta, sopimukseen liittyvistä seikoista, laskutuksesta ja perinnästä, markkinointitavasta, asiakaspalvelusta ja yhteydenpidosta sekä sopimuksen peruuttamisesta. Kun yhteydenoton olennaisin syy oli jokin edellä mainituista, se merkittiin kyseiseen luokkaan. Osassa tapauksia ongelman ydin ei ollut selvästi vain yhteen luokkaan merkittävissä, vaan yhteydenotossa esiintyi samanaikaisesti useita syitä, joista oli vaikea päätellä pääasiallista syytä. Tällöin syitä voitiin merkitä useampia kuin yksi. Esimerkiksi selkeät, tyypilliset tilausansatapaukset merkittiin omaksi luokakseen, mutta niihin usein liittyivät keskeisinä juuri epäselvyydet sopimuksen syntymisestä kuin myös laskutuksessa ja perinnässä.

Edellä kuvatun luokittelun avulla haluttiin muodostaa kokonaiskuva tyypillisimmistä puhelinmyynnin ongelmista osana laadullista analyysiä, tarkoituksena ei siis ollut kuvata tarkasti kvantifioituna kokonais-tilannetta tai tuottaa tilastotietoa aiheesta. Lisäksi analyysin aikana syntyneitä havaintoja kirjattiin ylös myöhemmän tulkinnan tueksi.

Ajallisesti tässä selvityksessä tarkasteltu aineisto kattaa ajanjakson 1.1.–29.2.2016 ja sisältää yhteensä 674 tapausta. Tämän katsottiin riittävän hyvin laadullisen analyysin aineistoksi, koska jo hyvin pian analyysin edetessä aineistossa voitiin havaita selvää säännönmukaisuutta: tapaukset noudattivat useimmiten tietynlaista perusrakennetta, jossa tarinankulut, kuluttajaongelmat sekä tietyt tavarat tai palvelut alkoivat toistua, ja aineisto saturoitui varsin nopeasti. Aineistosta syntyneitä kuvia tukivat myös kuluttajavalvonnan omat havainnot ja kokemukset puhelinmyynnin ongelmista.

#### 4.1.2 Laadullisen analyysin tulokset

##### Tyypilliset ongelmat puhelinmyynnissä

Useimmin puhelinmyyntiä koskevissa tapauksissa *yhteydenoton syiksi* mainittiin sopimukseen liittyvät epäselvyydet eli osapuolten erilaiset käsitykset sopimuksen kestosta, sisällöstä kuin myös siitä, oliko sopimus ylipäätään syntynyt puhelinkeskustelun perusteella. Lähes neljänneksessä läpikäydyistä tapauksista ongelman ydin oli selvästi tulkittavissa sopimukseen liittyväksi. Viidesosa tarkastelluista yhteydenotoista oli selviä tilausansatapauksia. Lähes samassa määrässä yhteydenottoja valitettiin markkinointitavasta.

Markkinointia saatettiin kuvata monin sanoin aggressiiviseksi, harhaanjohtavaksi, sopimattomaksi tai epäasialliseksi, jopa pakottavaksi ja ahdistavaksi. Pahimmillaan markkinointitapaa kuvailtiin suoranaiseksi huijaukseksi, ja näin oli usein juuri tyypillisissä tilausansatapauksissa. Vaikuttaa siltä, että usein tilanne, jossa yhdistyvät houkutteleva kuulostava tarjous, harhaanjohtava ja painostava markkinointitapa sekä myöhemmin asiakaspalvelun toimimattomuus, rakentuu herkästi myöhemmin kuluttajan kokemukseksi huijatuksi tulemisesta. Olennaista huijaukokemuksessa näyttää olevan se, että alun perin markkinoinnissa syntyvän ongelman lisäksi siihen yhdistyy myös ongelman selvittämisen hankaluus – tai pahimmillaan mahdottomuus, kun yhteydenotto yritykseen ei onnistu lainkaan. Yksinkertaistettuna tulkintana siis: kuluttaja voi vielä sietää tai hyväksyä jotenkuten sen, että yritysten kanssa toimiessaan joutuu joskus hankaliin tilanteisiin, mutta ei sitä, ettei syntyneitä vahinkoa tai ongelmaa voida selvittää.

Laskutukseen ja perintään sekä tilauksen peruuttamiseen tai katumiseen liittyvät asiat esiintyivät aineistossa selkeinä syinä yhtä usein, noin joka kuudennessa tapauksessa kaikista tarkastelluista yhteydenotoista. Aiemmin mainittuja huomattavasti harvemmin yhteydenoton syynä mainittiin ongelmat tilauksen toimituksessa (tyypillisimmin tilausansoja koskevissa tapauksissa) taikka tavarat tai palvelun virheessä (useimmiten television maksullisia kanavapaketteja koskevissa tapauksissa), joskin näitäkin mainittiin aika ajoin.

Analyysikehikkoon luokiteltiin myös useimmin *yhteydenotoissa esiintyneet tavarat ja palvelut*. Eniten yhteydenottoja tuli lehtien puhelinmyynnistä: vajaassa kuudesosassa tapauksista ongelmana oli lehtien markkinointi ja myynti. Lähes samassa määrässä yhteydenottoja ongelmallisina esiintyivät tyypilliset tilausansatuotteet, kuten sukat, alusvaatteet, partakoneenterät, vitamiinit ja ravintolisät sekä sähköiset hammasharjat. Mielenkiintoinen yhteydenotoissa usein toistuva yksityiskohta oli se, että yritys markkinoi samalla kertaa kahta eri tuotetta, mutta kuluttajalle muodostui käsitys yhdestä tilauksesta ja yhdestä syntyneestä sopimuksesta. Peruuttamisvaiheessa kuitenkin kuluttajan olisi pitänyt ymmärtää tehdä peruutus erikseen molemmista tuotteista. Lopputulos oli, että kuviteltuaan peruuttaneensa jatkotilauksen, kuluttaja huomasi sitoutuneensa toisen tuotteen tilaukseen määrääjäksi. Reilu kymmenys yhteydenotoista kohdistui laajakaista- ja matkapuhelinliittymiin. Myös sähkösopimuksista ja television kanavapaketeista tuli huomattava määrä yhteydenottoja. Ongelmallisina tuoteryhminä esiintyivät myös arvat, eläinten hyvinvointipaketit, jalometalikeräyspalvelu, puhelimet ja tablettilaitteet, terveyden- ja kauneudenhoitopaketit sekä vakuutukset.

Puhelinmyyntiä koskevien yhteydenottojen kuvauskenttien sisällön perusteella tiettyjen seikkojen välillä näytti muodostuvan *usein toistuva, tyypilliseksi luonnehdittava kytkös*. Esimerkiksi lehtien puhelinmyynnistä oli hyvin usein kysymys syntyneen sopimuksen sisällöstä: asiakas oli ymmärtänyt tehneensä määräaikaisten tilauksen, joka osoittautui myöhemmin kestopalvelukseksi. Sähkösopimukseen liittyvissä yhteydenotoissa puolestaan ongelmat liittyivät tyypillisimmin laskutukseen. Kysymys oli usein laskun oikeellisuudesta sinänsä tai sähköntarjoajan vaihdon jälkeisestä päällekkäisluokittelusta. Sopimukseen liittyvät ongelmat olivat tyypillisesti kohtuuttomaksi koetuista hinnanmuutoksista johtuvia. Television kanavapaketeihin kohdistuvat yhteydenotot koskivat useimmiten ongelmia palvelujen käyttöönotossa ja toimivuudessa sekä muutoksia palvelujen sisällöissä, käytännössä siis sopimuksissa, kun asiakkaalle tärkeät kanavat lakkasivat sisällymättä pakettiin kesken sopimuskauden. Kanavapaketeihin liittyvien ongelmien hoitaminen palveluntarjoajan kanssa vaikutti niin ikään työläältä ja ongelmia esiintyi huolestuttavan paljon asiakaspalvelussa.

Puhelin- ja laajakaistaliittymien puhelinmyynnistä ongelmia tuottaa erityisesti sopimuksen kesto. Määräajaksi sitova sopimus hankaloittaa palveluntarjoajan vaihtamista ja tilanne estää kuluttajaa toimimasta perustellusti järkevällä tavalla tai johtaa helposti ongelmalliseen tilanteeseen. Liittymän vaihtaminen on tunnistettavasti kuluttajalle riskialtis tilanne, joka saattaa herkästi johtaa tuplalaskutukseen ja selviin taloudellisiin kuluttajahaittoihin. Myös ”pakkonetin” myyminen puhelinliittymän ohessa on monien kokema ongelma. Matkapuhelin- ja laajakaistaliittymät ovat samalla hyvä esimerkki monimutkaisesta tuotekokonaisuudesta, jota on vaikea hahmottaa puhelimessa ja joita koskevista sopimuksista näyttää herkästi syntyvän erilainen käsitys kuluttajalle kuin mikä on myyjän näkemys asiasta.

Selkeät tilausansatapaukset, joissa kuluttaja on kuvitellut tilanneensa mitättömän pienellä summalla näytetäi kokeiluerän tuotteesta, mutta sitoutunut huomaamattaan pitkäaikaiseen sopimukseen, ovat eräänlaisia puhelinmyynnin ongelmien hybridejä. Tilausansoja koskevat yhteydenotot sisältävät samanaikaisesti useita erilaisia ongelmia niin sopimuksen sisällössä, laskutuksessa ja perinnässä, markkinointitavassa kuin asiakaspalvelun toimimattomuudessa. Tilausansoihin liittyy myös toimitusten ongelmia, jotka muuten esiintyvät harvemmin puhelinmyyntiä koskevissa tapauksissa.

### Puhelinmyynti haavoittuvuudelle altistavana markkinointikäytäntönä

Analyysikehikkoon merkittiin myös se, mainittiinko yhteydenotossa kuluttajaongelman kokijana vanhuksia tai muistisairaata, edunvalvonnassa olevat lapset tai nuoret, ulkomaalaistaustaiset tai toimikokijat yhteydenottaja jostain muusta syystä (joka ei käynyt ilmi) toisen henkilön puolesta. Tätä jaottelua käytettiin heikkojen tai haavoittuvien kuluttajien kokemien ongelmien tunnistamiseksi.

Noin joka kymmenennessä yhteydenotossa tuotiin esiin, että ongelman kokijana oli iäkäs tai muistisairas henkilö. Monet näistä tapauksista olivat sellaisia, joissa yhteydenottaja oli joku ongelman kokeneen henkilön lähipiiristä. Tyypillistä oli se, ettei iäkäs henkilö ollut ymmärtänyt, mihin hän oli sitoutunut, ja usein myös se, ettei henkilö kohteliaisuuttaan ollut kieltäytynyt tarpeeksi painokkaasti hänelle puhelimessa tehdystä tarjouksesta.

Huoli iäkkäille kuluttajille kohdennetusta puhelinmyynnistä oli laajemminkin jaettua tarkastelluissa tapauksissa: myös silloin kun ongelman kokijat mielsivät itsensä osaaviksi kuluttajiksi, he saattoivat olla erityisesti huolestuneita itseään iäkkäämpien kuluttajien pärjäämisestä puhelinmyyntitilanteissa. Aineisto tukee hyvin yleisiä näkemyksiä siitä, että iäkkäät ihmiset ovat puhelinmyynnissä erityisen haavoittuva kuluttajaryhmä. Kysymys ei ole aina siitä, että he olisivat nuorempiin ikäpolviin verrattuna osaamattomampia arvioimaan tarjottuja tuotteita tai ymmärtämään sitoumuksiaan – tilanne voi olla myös päinvastainen. Puhelinmyyntiongelmien kokemiseen näyttää liittyvän paljolti myös kasvatukselliset ja kulttuuriset erot sukupolvien välillä: iäkkäät henkilöt ovat taipuvaisia pitämään hyvänä käytöksenä kuunnella puhelinmyyjää keskeyttämättä ja antaa tälle mahdollisuus selittää asiansa. Lisäksi monet ikäihmiset myös jutustelevat mielellään, eivät pelkäästään kohteliaisuudesta, puhelinmyyjien kanssa. Pidemmässä keskustelussa puhelinmyyjät saavat luonnollisestikin enemmän mahdollisuuksia markkinointiin ja asiakkaiden suostutteluun. Iäkkäille suunnatusta puhelinmyynnistä tulleet yhteydenotot ilmensivät usein räikeää markkinointitapaa, mikä herättää kysymyksen siitä, kuinka usein iäkkäille kohdistetussa puhelinmyynnissä on kysymys tietoisesta ikään liittyvien seikkojen hyväksikäytöstä markkinoinnissa.

Läpikäydyissä tapauksissa oli myös pieniä määriä yhteydenottoja puhelinmyynnistä, joka oli kohdistunut lapsiin tai nuoriin, edunvalvonnassa oleviin ihmisiin tai ulkomaalaistaustaisiin ja joissa kaikissa oli kysymys siitä, ettei kuluttajan voitu katsoa ymmärtäneen täysin sitä, mitä hänelle oltiin myymässä. Lisäksi aineistossa oli jonkin verran tapauksia, joissa yhteydenottaja kuluttajaviranomaiseen oli toinen kuin puhelinmarkkinoinnin kohteena ollut kuluttaja, mutta joista ei voitu päätellä sitä, miksi yhteydenottaja toimi toisen puolesta. Viimeksi mainittu ryhmä saattaa hyvinkin sisältää nimenomaan edellä mainitunkaltaisiin ryhmiin kuuluvien kuluttajien yhteydenottoja.

Vaikka puhelinmyynnin ongelmat näyttävät kohdistuvan huolestuttavan usein iäkkäisiin kuluttajiin, niitä ei silti voida pitää leimallisesti vain tietyn kuluttajaryhmän riesana markkinoilla. Puhelinmyynnissä koetut ongelmat kuvastavat hyvin komission näkemystä kuluttajien haavoittuvuuden luonteesta: kuka tahansa voi olla haavoittuva tietyissä olosuhteissa (European Commission 2016b). Kuluttajaviranomaisille on tärkeää tunnistaa sellaisia tilanteita ja markkinakäytäntöjä, jotka altistavat kuluttajia kokemaan haavoittuvuutta. Tavaroiden ja palveluiden markkinointi puhelimessa on selvästikin käytäntö, joka on omiaan synnyttämään haavoittuvuutta – ei pelkäästään siksi, että jotkut kuluttajat ovat herkempiä ostamaan tavaroita ja palveluja puhelimitse, vaan myös siksi, että puhelinmyynti itsessään markkinointikeinona on haavoittuvuuden riskejä lisäävä.

Tapausten perusteella puhelinmyynnin riskit palautuivat markkinointitilanteen yllätyksellisyyteen eli siihen, että kuluttaja ei ole varautunut tai millään tavalla valmistautunut vastaanottamaan markkinointia. Aktiivinen toimija tilanteessa on puhelinmyyjä, joka puolestaan on valmentautunut myyntitilanteeseen ennakolta. Tässä mielessä kuluttajan ja myyjän välillä vallitsee kovin epätasapainoinen suhde, jossa myyjän voidaan ajatella olevan tyypillisesti enemmän valtaa ja kontrollia omaava osapuoli. Tilanne on siis radikaalilla tavalla erilainen verrattuna esimerkiksi siihen, kun kuluttaja ottaa itse yhteyttä yritykseen ollessaan kiinnostunut sen tarjoamista tavaroista tai palveluista. Monissa yhteydenotoissa vedotaan juuri siihen, että puhelinsoitto oli tullut ”huonoon aikaan”, ”hankalassa paikassa” tai ”kesken kiireiden”, jolloin oli ollut vaikea keskittyä esitettyyn tarjoukseen ja erilaisiin myyntiargumentteihin. Jos kuluttajan oletetaan käyttäytyvän rationaalisesti valintatilanteessa, puhelimessa siihen ei juuri tarjoudu mahdollisuutta: esimerkiksi tarjouksen rauhallinen harkinta ja vertailu on käytännössä mahdotonta. Yhteydenotoissa saatetaan kuvailla puhelinmyyntitapaa häiritseväksi ja painostavaksi, jolloin paras tapa ”päästä eroon myyjästä” on tilata tarjottu tuote, etenkin jos kuluttajalle on kerrottu helposta tilauksen peruuttamismahdollisuudesta. Käytännössä peruuttaminen ei aina käykään niin sutjakkaasti kuin myyjä on puhelimessa vakuuttanut; ongelma saattaa olla peruutustietojen puuttuminen toimituksesta, yrityksen yhteystietojen löytämisen vaikeus tai asiakaspalvelun muuten huono tavoitettavuus.

Puhelinmyynnin tilanne on yllätyksellinen, mutta myös muuten haasteellinen. Markkinointitapana se vaatii tietynlaista keskittyneisyyttä ja auditiivista kyvykkyyttä kuluttajalta kuunnella, ymmärtää ja omaksua puhelimessa esitettyä tietoa, joskus hyvin monimutkaisistakin tavaroista ja palveluista. Lisäksi kuluttajien olisi hyvä olla tietoisia oikeuksistaan puhelinmyynnin asiakkaina ja osata myös perätä oikeuksiaan, ellei myyjä niitä

tarjoa riittävän selvästi tai pahimmassa tapauksessa lainkaan. Kun kuluttaja useimmiten on tullut yllätetyksi puhelinmyyjän yhteydenotolla, on paljon vaadittu, että kuluttaja osaisi siinä tilanteessa toimia parhaiten osaamallaan tavalla, johon hän paremmin valmistautuneena pystyisi. Hämmennyksissään osaavatkin kuluttajat tulevat sitoutuneiksi sopimuksiin, jotka monesti kaduttavat jo pian puhelinsoiton jälkeen – myös tästä KUTI-aineisto antaa paljon viitteitä.

## 4.2 Kuluttajien näkemyksiä puhelinmyynnistä

Suomalaisten kuluttajien näkemyksiä ja kokemuksia puhelinmyynnistä selvitettiin väestöllisesti edustavalla kyselyllä. Kysely toteutettiin puhelinhaastatteluna (ks. kyselylomake liitteessä 1). Kyselyaineiston keräsi Innolink Research Oy 16.11.–19.12.2016. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 034 kuluttajaa. Vastaajat edustavat Manner-Suomen yli 18-vuotiaasta väestöstä (ks. liite 2). Aineisto vastaa melko hyvin perusjoukkoa, tosin alle 44-vuotiaat olivat aineistossa hieman aliedustettuina ja yli 55-vuotiaat hieman yliedustettuina. Aineistoa analysoitiin kuvailevin analyysein: suorilla jakaumilla ja ristiintaulukoinnilla taustamuuttujien suhteen.

Kyselyn tulosten mukaan hyvin harva suhtautui puhelinmyyntiin myönteisesti. Väitteen ”Suhtaudun puhelinmyyntiin myönteisesti” kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli alle kymmenesosa kuluttajista. Lähes puolet kuluttajista oli täysin eri mieltä väitteen kanssa. Kaikkein kielteisimmin puhelinmyyntiin suhtautuivat yli 65-vuotiaat sekä Etelä-Suomen alueella asuvat. Muita myönteisemmin puhelinmyyntiin suhtautuivat puolestaan alle 25-vuotiaat sekä Länsi-Suomen alueella asuvat.



**Kuvio 1. Myönteinen suhtautuminen puhelinmyyntiin, % vastaajista (n = 1034).**

Niin ikään hyvin harva piti puhelinmyyntiä myöskään hyödyllisenä. Väitteen ”Pidän puhelinmyyntiä hyödyllisenä” kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli 10 prosenttia kuluttajista. Lähes puolet kuluttajista oli täysin eri mieltä väitteen kanssa. Vähiten hyödyllisenä puhelinmyyntiä pitivät yli 65-vuotiaat sekä Etelä-Suomen alueella asuvat. Muita hyödyllisempänä puhelinmyyntiä pitivät alle 25-vuotiaat.



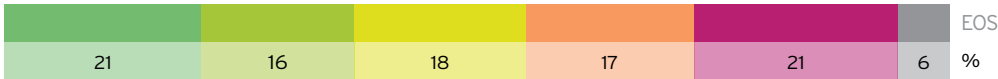
**Kuvio 2. Puhelinmyynnin hyödyllisenä pitäminen, % vastaajista (n = 1 034).**

Myönteinen suhtautuminen puhelinmyyntiin ja puhelinmyynnin pitäminen hyödyllisenä korreloivat vahvasti keskenään. Toisin sanoen samat ihmiset, jotka suhtautuivat puhelinmyyntiin myönteisesti, pitivät sitä myös hyödyllisenä. Vastaavasti ne, jotka suhtautuivat puhelinmyyntiin kielteisesti, eivät myöskään pitäneet sitä hyödyllisenä.

Yli kolmasosa kuluttajista oli huolissaan siitä, että puhelinmyyjä voisi huijata häntä. Väitteen ”Olen huolestunut siitä, että puhelinmyyjä voisi huijata minua” kanssa täysin tai osittain samaa mieltä oli 37 prosenttia kuluttajista. Hieman suurempi osa kuluttajista (39 %) oli eri mieltä väitteen kanssa. Eniten huijatuksi tulemisesta olivat huolissaan yli 65-vuotiaat sekä Etelä-Suomessa asuvat.

Täysin samaa mieltä

Täysin eri mieltä



**Kuvio 3. Huolestuneisuus huijatuksi tulemisesta, % vastaajista (n = 1 032).**

Lähes puolet kuluttajista haluaisi puhelinmyyntiä rajoitettavan niin, että kuluttaja voisi itse päättää mitkä yritykset voivat myydä tai markkinoida hänelle tuotteitaan puhelimesta<sup>23</sup>. Eniten puhelinmyynnin rajoitus sai kannatusta alle 55-vuotiailta sekä Itä-Suomen alueella asuvista. Vähiten rajoitusta taas kannattivat yli 55-vuotiaat sekä Etelä-Suomen alueella asuvat. Vaikka iäkkäämmät vastaajat suhtautuivat puhelinmyyntiin muita kielteisemmin ja olivat muita useammin huolestuneita huijatuksi tulemisesta, he eivät kuitenkaan toivoneet puhelinmyynnin rajoittamista niin usein kuin muut vastaajat.

Kyllä

Ei

En osaa sanoa



**Kuvio 4. Puhelinmyynnin luvanvaraisuuden kannatus, % vastaajista (n = 1 024).**

Yhdeksän kymmenestä kuluttajasta oli viimeisen kahden vuoden aikana vastaanottanut puhelinmyyjän soiton. Muita harvemmin puhelinmyyjä oli soittanut yli 75-vuotiaille sekä Pohjois-Suomessa asuville.

Puhelinmyyjän soiton vastaanottaneista hieman yli puolet (53 %) oli kokenut joskus puhelinmyynnissä painostavaa tai epäasiallista myyntitapaa. Tällainen kokemus oli yleisempää yli 45-vuotiaiden sekä Etelä- tai Länsi-Suomen alueella asuvien joukossa.

Puhelinmyyjän soiton vastaanottaneista hieman alle puolet (47 %) oli kokenut joskus saaneensa puhelinmyynnissä riittämätöntä tietoa tai muuten harhaanjohtavaa markkinointia. Muita yleisemmin tällainen kokemus oli 45–54-vuotiailla ja yli 75-vuotiailla vastaajilla.

Suurin osa kuluttajista (84 %) ei ollut kieltänyt itseensä kohdistuvaa puhelinmyyntiä. Puhelinmyynnin kieltäneistä 7 prosenttia oli ilmoittautunut johonkin suoramarkkinoinnin rajoituspalveluun, 5 prosenttia oli ilmoittanut suoraan puhelinmyyntiä harjoittavalle yritykselle tai yrityksille ja 3 prosenttia oli kieltänyt nimi- ja osoitetietojensa luovutuksen puhelinmyyntiin viranomaisten ylläpitämistä rekistereistä. Puhelinmyynnin olivat kieltäneet muita useammin 35–64-vuotiaat.

Puhelinmyyntikiellon toimivuudesta kuluttajilla oli vaihtelevia kokemuksia. Puhelinmyynnin kieltäneistä 28 prosenttia oli sitä mieltä, että kiello on toiminut hyvin, 37 prosentin mielestä kohtalaisesti ja 35 prosentin mielestä huonosti.

Hyvin

Kohtalaisesti

Huonosti



**Kuvio 5. Puhelinmyynnin kieltäneiden kokemukset kiellon toimivuudesta, % vastaajista (n = 156).**

23 Kysymyksen sanamuoto: ”Kuluttajalle voidaan myydä tai markkinoida tuotteita tai palveluja sähköpostin välityksellä ainoastaan, jos kuluttaja on antanut kyseiselle yritykselle tähän luvan. Pitäisikö puhelinmyyntiä mielestäsi rajoittaa samalla tavalla eli kuluttaja voisi itse päättää mitkä yritykset voivat myydä tai markkinoida hänelle tuotteitaan puhelimesta?”. Kysymyksellä mitattiin siis kuluttajien kannatusta opt-in-malliin.



## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä selvityksessä tarkasteltiin kuluttajille kohdennettua puhelinmyyntiä ja siinä esiintyviä ongelmia. Aihetta lähestyttiin erilaisista näkökulmista ja erilaisten aineistojen avulla. Selvityksen alussa käytiin läpi puhelinmyyntiin liittyviä haasteita viranomaisen valvontatyön kannalta ja esiteltiin lainsäädäntöä niin Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa sekä keinoja, joilla puhelinmyynnin ongelmia on yritetty ratkaista. Tämän jälkeen tarkasteltiin KUTI-tietojärjestelmään tallennettuja kuluttajaoikeusneuvojille ja kuluttajasiamiehelle tulleita yhteydenottoja puhelinmyynnin ongelmista. Lopuksi esitettiin marras-joulukuussa 2016 toteutetun kuluttajakyselyn tulokset.

### Kuluttajat suhtautuvat kriittisesti puhelinmyyntiin

Kuluttajakyselyn tulokset tukevat aiempia tutkimustuloksia aiheesta: valtaosa kuluttajista suhtautuu kielteisesti puhelinmyyntiin. Kyselyn mukaan vain harvat kuluttajat suhtautuvat puhelinmyyntiin myönteisesti tai pitävät sitä hyödyllisenä. Myös Elkelän (2012) tutkimuksessa kävi ilmi, että kuluttajilla on selkeästi varautunut asenne puhelimen kautta tulevaa markkinointia kohtaan; myyntipuheluita ja -tekstiviestejä pidetään ärsyttävinä. Sen sijaan internetin hakukoneet ja sanomalehtimainonta miellyttävät kuluttajia, kun taas televisio- ja radiomainonta asettuvat neutraaliin välimaastoon. Euroopan komission teettämän barometrin (European Commission 2016a) mukaan suomalaiskuluttajista peräti 68 % kertoi vastaanottavansa mielestään liikaa markkinointipuheluita, mikä on seitsemän prosenttiyksikköä suurempi luku kuin EU:ssa keskimäärin.

Nyt tehty kysely osoitti myös kolmasosan kuluttajista olevan huolissaan siitä, että voisi tulla puhelinmyyjän huijaamaksi. Iäkkäämmät kuluttajat olivat muita useammin huolissaan huijatuksi tulemisesta. Kuluttajien huolet voivat kummuta omista tai muiden kuluttajien ikävistä kokemuksista taikka taustalla saattaa olla vain muuten epäilevä suhtautuminen puhelinmyyjien vilpittömyyteen. Joka tapauksessa tulos kertoo, ettei puhelinmyynti ole ongelmatonta suurelle osalle kuluttajista.

Noin puolet kuluttajista, jotka olivat olleet puhelinmyynnin kohteena viimeisen kahden vuoden aikana, oli kokenut puhelinmyynnissä painostavaa tai epäasiallista myyntitapaa tai kokenut saaneensa riittämätöntä tietoa tai muuten harhaanjohtavaa markkinointia. Iäkkäämmät, yli 75-vuotiaat vastaajat ilmoittivat muita useammin saaneensa riittämätöntä tietoa tai muuten harhaanjohtavaa markkinointia. Nämä kokemukset selittänevät myös hyvin kuluttajien suhtautumista puhelinmyyntiin yleensä.

Lähes puolet kuluttajista haluaisi tehdä puhelinmyynnistä luvanvaraista. Neljäsosa kuluttajista vastusti tätä ajatusta ja neljäsosa ei osannut vastata kysymykseen. Suhtautuminen luvanvaraisuuteen voi johtua monista seikoista. Näyttäisi siltä, että vain pieni osa kuluttajista haluaa saada puhelinmarkkinointia, ja voisi olettaa, että he nimenomaan ovat halukkaita vastaanottamaan asiallista ja luotettavaa markkinointia, jossa alalle luotuja pelisääntöjä noudatetaan. Kielteinen suhtautuminen luvanvaraisuuteen voi johtua siitäkin, ettei kiellon uskota kuitenkaan käytännössä toimivan. Vain kuudesosa kuluttajista oli kieltänyt itseensä kohdistuvan puhelinmyynnin. Kiellon vähäiselle hyödyntämiselle voi olla monia syitä. Esimerkiksi läheskään kaikki kuluttajat tuskin ovat tietoisia mahdollisuuksistaan kieltää itseensä kohdistuva puhelinmarkkinointi. Kyselyn mukaan puhelinmyyntikiellon asettaneista kuluttajista yli kolmasosa koki, että kiello on toiminut huonosti. Tämä selittänee omalta osaltaan kuluttajien kielteisistä suhtautumista puhelinmarkkinoinnin luvanvaraisuuteen.

### Markkinoinnin ennakoimattomuus ongelmien ytimessä

KUTI-tietojärjestelmän yhteydenottojen analyysi vahvisti kuluttajaviranomaisen valvontatyössä piirtynyttä kuvaa puhelinmyynnin ongelmista. Kuluttajien kokemat ongelmat palautuvat useimmiten puhelinmyyntisopimusten epäselvyyksiin kuin myös tyyppillisesti tiettyihin tuotteisiin, kuten lehtitilauksiin, puhelin- ja laajakaistaliittymiin sekä sähkösopimuksiin. Oman lukunsa muodostavat tyyppilliset tilausansatapakset.

Lisäksi analyysi toi esiin, että iäkkäät ihmiset ovat muita suuremmassa vaarassa kokea haavoittuvuutta puhelinmyynnissä. Osoittautui myös, että tavaroissa tai palveluissa ongelmat painottuvat usein joihinkin juuri niille ominaisiin seikkoihin, kuten esimerkiksi sähkösopimuksissa laskutukseen ja lehtitilauksissa sopimuksen sisältöön sekä kestoon.

Kuluttajien näkökulmasta puhelinmarkkinointi on monella tavalla haastava markkinointitapa. Yhteydenottoja tarkasteltaessa huomio kiinnittyi erityisesti tiettyihin puhelinmyynnin ominaispiirteisiin, jotka herkästi altistavat kuluttajia haavoittuvuuden kokemuksille.

Ensinnäkin markkinoinnin *ennakoimattomuus* asettaa kuluttajan useimmiten altavastajaan tilanteeseen, jossa puhelinmyyjän voidaan ajatella hallitsevan tilannetta, koska hän on valmistautunut markkinoimaan tavaraa tai palvelua ja hänellä on enemmän tietoa hallussaan kuin kuluttajalla. Kuluttaja ei ole voinut varautua tilanteeseen eikä etukäteen miettiä, mitä kaikkea puhelinmyyntitilanteessa myyjän tulisi kertoa tai hänen itsensä olisi hyvä ottaa esille.

Toiseksi puhelinmarkkinointia leimaa *hetkellisyys*: puhelimesta käyty keskustelu on ratkaiseva jatkoon kannalta. Monesti kuluttajat kertovat puhelinmyyjän soittaneen ”pahaan aikaan”, kun kuluttaja on ollut esimerkiksi jossakin julkisella tai meluisalla paikalla, työmatkalla tai kaupassa, kiireessä, väsyneenä tai muuten haluton tai kyvytön keskittymään hänelle esitettyyn tarjoukseen. Toisin sanoen lukuisat erilaiset olosuhdetekijät vaikuttavat siihen, kuinka tarkasti kuluttaja kykenee keskittymään puhelinmyyjän tekemään tarjoukseen ja ymmärtämään hänelle esitettyjä asioita. Kun markkinoinnissa korostetaan houkuttelevia puolia tarjouksessa ja esimerkiksi tilauksen peruuttamisen helppoutta myöhemmin taikka markkinointitapa on itsepintaisen painostava, kuluttaja saattaa tehdä tilauksen pelkästään vain päästäkseen eroon myyntitilanteesta. Yhteydenotoissa oli paljon mainintoja siitä, miten puhelun päätyttyä kuluttajan epäilykset heräsivät ja tehty sopimus alkoi kaduttaa. Kuluttajalle tilanne on hankala: kun keskustelu on käyty, kuluttaja ei voi siihen enää palata. Puhelinmyyntitilanteessa myyjän tekemä äänite on kylläkin yrityksen käytössä, mutta sitä käytetään pääsääntöisesti näyttönä nimenomaan sille, että kuluttaja on puhelimesta hyväksynyt tehdyn tarjouksen sopimusehtoihin. Myös tässä valta ja kontrolli ovat pääsääntöisesti yrityksellä, ei kuluttajalla.

Kolmanneksi puhelinmarkkinointi edellyttää kuluttajalta *hyvää auditiivista kykyä* – hyvästä kuulosta puhumattakaan – hahmottaa asiat kuuntelemalla näkemättä tuotteita tai sopimusehtoja. Tässä ihmiset ovat erilaisia: osa ottaa asiat haltuun vaivatta kuulemalla, mutta osalle se tuottaa hankaluuksia ja heille esimerkiksi asioiden näkeminen tai koskettaminen voi olla ominaisempi tapa sisäistää uusia asioita. Jälkimmäisen kaltaiset kuluttajat voivat herkemmin kohdata ongelmia myös puhelinmyynnissä, etenkin kun kysymys on monimutkaisista sopimuksista.

Edellä mainitut seikat eivät koske vain tiettyjä kuluttajaryhmiä, vaan saattavat altistaa haittojen kokemiseen myös osaavia ja kokeneita kuluttajia. Puhelinmyynti markkinointikeinona on jo sinällään haastava eikä sen synnyttämien ongelmatilanteiden ehkäiseminen esimerkiksi kuluttajainformaation keinoin riitä. Lainsäädännöllä on pyritty luomaan kuluttajille turvallinen ja luotettava toimintaympäristö, jossa puhelimesta tehtyjen sopimusten tulisi pohjautua keskeisten, asianmukaisten ja riittävien tietojen saantiin joko myyntitilanteessa tai sen jälkeen sekä siihen, ettei markkinointi muutoinkaan ole harhaanjohtavaa. Käytännössä nykyinen sääntely ei toimi toivotulla tavalla, vaan puhelinmyynti aiheuttaa edelleen ongelmia kuluttajille.

## **Puhelinmyynnin ongelmat haitaksi sekä kuluttajille että markkinoille**

Kuluttajille koituvat haitat puhelinmyynnissä ovat niin taloudellisia kuin emotionaalisia. Silloinkin kun kysymys ei ole suurista euromääräisistä menetyksistä – mikä toki on suhteellista ja asiantuntijanäkökulmasta vaikea arvioida – muut koetut haitat voivat olla merkittäviä. Läpikäydyissä KUTI-yhteydenotoissa löytyi runsaasti esimerkkejä siitä, kuinka hankalaa ja aikaa vievää ongelmien selvittäminen voi käytännössä olla, kun yritysten asiakaspalvelu ei toimi. Aina kysymys ei ole edes siitä, että puhelinmyynti olisi johtanut

myöhemmin kuluttajaongelmiin, vaan siitä, että painostava, häiritsevä tai muuten epäasiallinen markkinointi on jo sellaisenaan koettu haitalliseksi. Kuten tehty selvityskään osoittaa, valtaosalle kuluttajista puhelinmyynti on jo sinällään ei-toivottua markkinointia. Kuluttajien varsin kielteinen suhtautuminen puhelinmyyntiin viestii omalta osaltaan ongelmien laajuudesta. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään kuluttajien, vaan laajemmin markkinoiden ongelmista.

Puhelinmyynti on yksi markkinointikeino siinä missä muutkin markkinakeinot, ja sinänsä hyväksyttävä tapa lähestyä kuluttajia. Puhelinmarkkinoinnin on todettu olevan yrityksille suhteellisen helppo ja esimerkiksi kustannuksiltaan edullinen tapa tulla markkinoille, minkä puolestaan on katsottu lisäävän kilpailua. Toimivien markkinoiden tilanteessa lisääntynyt kilpailu on kuluttajille hyväksi silloin, kun kilpailun seuraukset näkyvät hyödykkeiden laajentuneina valikoimina, parantuneena laatuna ja edullisempina hintoina. Tämän mekanismin taustalla on ajatus kuluttajien markkinoita ohjaavasta vaikutuksesta eli siitä, että kuluttajat voivat punnita erilaisia vaihtoehtoja keskenään tarjolla olevan tiedon valossa ja heille tärkeiden kriteerien avulla sekä valita sitten itselleen niistä sopivimman, ja näin ilmaista mieltymyksiään markkinatoimijoille.

On kuitenkin tilanteita, jolloin yritykset eivät kilpailekaan markkinoilla ensisijaisesti hinnoilla tai laadulla, vaan käyttävät kilpailukeinonaan mahdollisuutta hyödyntää kuluttajakäyttäytymisen tyypillisiä vinoumia ja kuluttajien haavoittuvuutta (esim. Fatas & Lyons 2013, Fletcher 2013, Huck ym. 2011). Tällöin kilpailu ei koidu sen paremmin kuluttajien kuin markkinoiden toimivuuden hyödyksi, vaan hyötyjinä ovat ainoastaan yksittäiset yritykset. Yrityksille, jotka eivät kilpaile markkinoista ensisijaisesti hinnoilla ja laadulla, helppo markkinoille pääsy ja markkinoilta poistuminen voivat olla mahdollisuus ”pikavoittojen” poimimiseen markkinoilla kyseenalaisin keinoin. Tilausansat ovat esimerkki tämällytyypisestä ansaintamallista.

Ongelmia kuluttajille aiheuttavat yritykset ovat eräänlaisia puhelinmyynnin markkinahäiriöitä, jotka toimivat tietämättömyyttään tai tahallisesti vastoin lakeja tai vähintäänkin kyseenalaisella tavalla ja laintulkinnan näkökulmasta ”harmaalla alueella”. Tästä seuraa, että kuluttajien lisäksi myös sääntelyä noudattavat yritykset kärsivät. Kyseenalaisesti toimivat yritykset heikentävät oman toimialansa mainetta sekä toimintaedellytyksiä ja siten kuluttajien luottamusta yleisesti puhelinmyyntiin.

Markkinamekanismin toimivuuden kannalta puhelinmyynti markkinointikeinona on hankala erityisesti kahdesta syystä. *Ensinnäkin* puhelinmyyntitilanteissa kuluttajien mahdollisuudet toimia rationaalisesti ovat vähäiset: tiedon hyödyntäminen sekä erilaisten vaihtoehtojen punnitseminen istuvat huonosti myyntitilanteeseen. *Toiseksi* tiedon asymmetria eli epäsuhta kuluttajien ja puhelinmyyjien tietämyksen välillä on omiaan korostumaan puhelinmyynnissä. Näistä syistä puhelinmarkkinointi poikkeaa merkittävästi esimerkiksi fyysisissä myymälöissä tai verkkokaupoissa tehtävistä sitoumuksista, jolloin kuluttajilla on mahdollisuus tiedonhankintaan ja vertailuun. Tämä on olennainen seikka, joka on syytä ottaa huomioon ratkaisukeinoja pohdittaessa.

Markkinoiden ongelmiin puuttumisessa tulee ensin pohtia lievimpiä keinoja: voivatko kuluttajat itse oppia virheistään tai onko mahdollista, että markkinat korjaavat virheen omalla toiminnallaan (ks. esim. CMA 2016, Fatas & Lyon 2013, Fletcher 2016). Puhelinmyynnin ongelmat näkyvät jatkuvasti viranomaisille tulleissa kuluttajayhteydenotoissa ja kuluttajien suhtautuminen puhelinmarkkinointiin on kielteistä. Kuluttajien valistaminen asiassa sen paremmin kuin markkinoiden korjaavuus ei ole vuosien saatossa tuonut muutosta tilanteeseen, kuten eivät myöskään lainsäädäntö ja itsesääntelyn keinot nykyisellään. Tästä syystä on pakko miettiä toisenlaisia vaikutuskeinoja.

## Nykyiset keinot eivät riitä puhelinmyynnin ongelmien kitkemiseksi

Jokaisella kuluttajalla tulisi olla vapaus valita, milloin hän haluaa altistua markkinoinnille tai ylipäättään toimia markkinoilla. Kuluttajalla on mahdollisuus kieltäytyä häneen kohdistuvasta puhelinmarkkinoinnista, mutta vain harva käyttää tätä mahdollisuuttaan. Tämä näkyi kuluttajakyselyn tuloksissa ja samaa kertoo myös Asiakkuusmarkkinointiliiton itsesääntelynä ylläpitämään kieltorekisteriin ilmoitettujen liittymien suh-

teellisen pieni määrä. Rekisteri ei todennäköisesti ole riittävän tunnettu, eivätkä kuluttajat useinkaan ala aktiivisesti itse selvittämään, miten puhelinmarkkinoinnilta voisi suojautua. Lisäksi sekä KUTI-aineiston analyysin että kuluttajakyselyn tulokset osoittavat, etteivät asetetut kiellot toimi käytännössä sataprosenttisesti, vaan puheluja tulee kielloista huolimatta.

Puhelinmarkkinoinnin kieltorekisterit eivät siis ole osoittautuneet riittäväksi keinoksi kuluttajaongelmien vähentämiseksi. Jotta kieltorekisterin avulla voitaisiin vähentää ongelmia tehokkaasti, rekisterin pitäisi olla viranomaisen ylläpitämä ja kiellon rikkomiselle pitäisi asettaa taloudellinen sanktio. Tämä edellyttäisi viranomaisresurssien lisäämistä. Kuluttaja-asiamies ei pidä kieltorekisterin perustamista ensisijaisena vaihtoehtona. Puhelinmyynnin ongelmia ja sääntelyä pitäisi arvioida kokonaisvaltaisesti ja pohtia keinoja kuluttajansuojan parantamiseksi. Näin tehdään parhaillaan myös Ruotsissa ja Norjassa, joissa itsesääntelyn pohjalta toimivia kieltorekisterejä ei nähdä riittävänä keinona, vaikka niihin on ilmoittautunut niin määrällisesti kuin suhteellisestikin selvästi enemmän kuluttajia kuin Suomessa.

Euroopan komission vuoden 2017 alussa antaman tietosuoja-asetusehdotuksen mukaan suoramarkkinointipuhelua harjoittavien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tulisi antaa yhteystietonsa tai käyttää etuliitettä, jolla markkinointipuhelut voidaan tunnistaa. Kuluttaja-asiamiehen näkemyksen mukaan näistä vaihtoehdoista kuluttajansuojaa parantaisi vain menettely, jossa markkinointipuhelut voitaisiin tunnistaa puhelinnumeron etuliitteestä. Tällöin kuluttajat oppisivat vähitellen tunnistamaan markkinointipuhelut ja voisivat itse harkita, haluavatko vastaanottaa markkinointia. Sen sijaan yhteystiedon tarjoaminen ei paranna kuluttajansuojaa ainakaan Suomessa. Ongelmana ei ole niinkään epäselvyys sopimuskumppanista, vaan se mitä puhelinmarkkinoinnin aikana on sovittu sopimuksen ehdoista ja hinnasta.

Tehokkain tapa ongelmiin vaikuttamiseksi olisi opt-in-mallin käyttöönotto, jolloin puhelinmyynti edellyttäisi kuluttajan ennakkosuostumusta samalla tavoin kuin sähköinen suoramarkkinointi. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä (2002/58/EY) ei-toivotulta puhelinmyynniltä suojautuminen jätettiin kansallisen sääntelyn varaan ja Suomessa valittiin direktiiviä implementoitaessa opt-out-malli. Kuluttaja-asiamiehen vuonna 2011 tekemä aloite opt-in-mallin käyttöönotosta ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Opt-in-mallin käyttöönottoa puoltaa myös KUTI-yhteydenottojen analyysi, joka osoittaa, että keskeistä puhelinmyynnin ongelmien syntymisessä on nimenomaan markkinoinnin ennakoimattomuus. Puhelinmyyjän soitto hetkenä, jota kuluttaja ei voi valita, on usein juuri se elementti puhelinmyyntitapahtumassa, joka altistaa ongelmille ja johon puuttumalla myynnin ongelmia voitaisiin tehokkaimmin vähentää. Kuluttajan ennakkosuostumus ottaa vastaan puhelinmarkkinointia vain haluamiltan yrityksiltä, jos lainkaan, vähentäisi puhelinmyynnin yllätyksellisyyttä, antaisi kuluttajalle paremmat mahdollisuudet arvioida ja vertailla sopimuksia sekä tehdä harkittuja päätöksiä kuin myös vähentäisi puhelinmyynnistä koituvia kuluttajahaittoja. Myöskään nyt toteutetun kuluttajakyselyn mukaan kovin moni kuluttaja ei jäisi kaipaamaan puhelinmarkkinointia.

Euroopan komission toteutti 2016 julkisen kuulemisen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kehittämisestä. Kuulemisen yhteydessä kysyttiin kantaa opt-in-periaatteen ulottamiseen vastaisuudessa myös puhelinmyyntiin. Periaate sai elinkeinonelämän edustajia lukuun ottamatta hyvin vahvan kannatuksen.

Kuluttaja-asiamies on antanut lausunnon kyseistä ehdotusta koskevasta U-kirjelmäluonnoksesta ja todennut, että puhelinmarkkinoinnissa pitäisi ottaa käyttöön opt-in-malli. Kuluttajan ennakkosuostumuksen edellyttäminen puhelinmarkkinoinnissa samalla tavalla kuin sähköisessä suoramarkkinoinnissa olisi tehokkain keino ongelmiin puuttumisessa. Näin myös kunnioitettaisiin kuluttajien päätöksenteko-oikeutta markkinoinnin vastaanottamisessa. Opt-in-mallin käyttöönottoa perustelee myös se, että puhelinmarkkinointia voidaan pitää kuluttajan kannalta vähintään yhtä häiritsevänä kuin sähköistä suoramarkkinointia. Myös tietosuojavaltuutettu esitti omassa lausunnossaan, että EU:n kaikissa jäsenmaissa tulisi valita opt-in-malli ei-toivotussa viestinnässä.

Puhelinmyynnit ongelmana on siis yhtäältä heikosti sääntelyä noudattavat tai vilpillisesti toimivat yksittäiset yritykset, toisaalta puhelinmyynnin ennakoimattomuus kuluttajille. Toistaiseksi sääntelyn keinoin on pyritty lähinnä vaikuttamaan siihen, että yritykset toimisivat sovitulla pelisäännöllä markkinoilla, minkä on toivottu vähentävän kuluttajin kokemia haittoja. Yhtenä ratkaisuna esitetty opt-in-malli pureutuisi myös jälkimmäiseen ongelmaan eli siihen, että kuluttajat eivät voi varautua myyntipuheluihin, mikä vie pohjaa rationaaliselta päätöksenteolta, tiedon hankinnalta, vertailulta ja harkinnalta.

Opt-in-mallin soveltaminen puhelinmarkkinoinnissa on esimerkiksi täyskieltoa (vrt. matkapuhelinliittymien puhelinmyyntiä koskeva kieltö) lievempi keino puuttua puhelinmyynnin ongelmien syntymiseen. Kyseinen toimintamalli on lisäksi eurooppalaisella tasolla yleisesti hyväksytty tapa toimia, ja jo monissa maissa käytössä oleva keino. Opt-in-periaatetta noudatettaessa markkinointi perustuisi kuluttajien valinnanvapauteen toimia kyseisillä markkinoilla, mikä parantaisi heidän mahdollisuuksiaan tehdä järkeviä, harkintaan perustuvia päätöksiä. Periaate olisi omiaan myös lisäämään puhelinmyyntiä harjoittavien yritysten aitoa motivaatiota kilpailla markkinoilla hyödykkeiden hintaan ja laatuun liittyvillä tekijöillä.

# LÄHTEET

## Kirjallisuuslähteet

CMA (2016). Integrating consumer research into the remedy delivery process. Notes accompanying John Fingleton's speech given at the first UKCN consumer remedies project workshop on 20 September 2016. Saatavissa osoitteessa: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/592977/john-fingleton-speech-notes.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/592977/john-fingleton-speech-notes.pdf).

Elkelä, K. (2012). Markkinointiviestinnän kanavapreferenssit kuluttajilla. Consumer preferences for marketing communication channels. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS 94/2012. Saatavissa osoitteessa: [http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/Aalto\\_DD\\_2012\\_094.pdf](http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/Aalto_DD_2012_094.pdf).

European Commission (2011). Special Eurobarometer 342. Consumer Empowerment. Report. Saatavissa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_empowerment/docs/report\\_eurobarometer\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf).

European Commission (2015). Kilpailu- ja kuluttajaviraston sisäisessä käytössä oleva julkaisematon Scoreboard-aineisto. Julkaistu raportti: European Commission (2015). Consumer Conditions Scoreboard. Consumers at home in the Single Market. 2015 edition. Saatavissa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/11\\_edition/docs/ccs2015scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/11_edition/docs/ccs2015scoreboard_en.pdf).

European Commission (2016a). Flash Eurobarometer 443. e-Privacy. Report. Survey conducted by TNS Political & Social at the request of the European Commission Directorate-General for Communication Networks, Content & Technology (GD Connect) and co-ordinated by Directorate-General for Communication. Saatavissa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2124>.

European Commission (2016b). Consumers vulnerability across key markets in the European Union. Final report. Produced by Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (Chafea) on behalf of Directorate General for Justice and Consumers Directorate E — Consumers Unit E.1 (Consumer Markets). Written by London Economics, VVA Consulting and Ipsos Mori consortium. January 2016. Saatavissa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/docs/vulnerable\\_consumers\\_approved\\_27\\_01\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/vulnerable_consumers_approved_27_01_2016_en.pdf).

Fatas, E., Lyons, B. (2013). Consumer Behaviour and Market Competition. In J. Mehta (ed.) Behavioral Economics in Competition and Consumer Policy. University of East Anglia and Center for Competition Policy.

Fletcher, A. (2013). Modelling Naïve Consumers. In J. Mehta (ed.) Behavioral Economics in Competition and Consumer Policy. University of East Anglia and Center for Competition Policy.

Fletcher, A. (2016). The Role of Demand-side Remedies in Driving Effective Competition. A Review for Which? UKCN seminar on Consumer Remedies 20 September 2016. Saatavissa osoitteessa: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/592874/amelia-fletcher-presentation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/592874/amelia-fletcher-presentation.pdf)

Huck, S., Zhou, J, London Economics (2011). Consumer behavioural biases in competition: A survey. Office of Fair Trading Economic Research Paper OFT1324. Saatavissa osoitteessa: <http://london-economics.co.uk/wp-content/uploads/2012/06/Consumer-behavioural-biases-in-competition-OFT1.pdf>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2015). Matkaviestinverkon puhelinliittymien puhelinmyynnin kiellon vaikutukset. Julkaisuja 1/2015. Tekijät: VALOR Partners Oy; Pekka Passi, Karoliina Heikkilä, Antti Halonen. Saatavissa osoitteessa: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78761/Julkaisuja\\_1-2015.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78761/Julkaisuja_1-2015.pdf?sequence=1).

Mehta, J. (ed.) (2013). Behavioral Economics in Competition and Consumer Policy. University of East Anglia and Center for Competition Policy. Saatavissa osoitteessa: <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8193541/CCP+economics+book+Final+digital+version+-+colour.pdf/30214557-cace-4b0b-8aac-a801bbde87bc>.

Samson, A. (ed.) (2016) The Behavioral Economics Guide 2016 (with an introduction by Gerd Gigerenzer). Saatavissa osoitteessa: <https://www.behavioraleconomics.com/the-behavioral-economics-guide-2016/>.

## Virallislähteet

HE 157/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja sähkömarkkinalain 88 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130157>.

HE 144/2011 vp 295831 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 ja 24 §:n. Saatavissa osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110144.pdf>.

Euroopan komission tiedote 10.1.2017: Komissio ehdottaa korkeatasoisen yksityisyydensuojan varmistavia sääntöjä kaikkeen sähköiseen viestintään ja päivittää EU:n toimielimiä koskevia tietosuojasääntöjä. Saatavissa osoitteessa: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-16\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-16_fi.htm).

Kuluttajansuojalaki 38/1978. Saatavissa osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038>.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (LiVM 1/2015 vp). Saatavissa osoitteessa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/LiVM\\_1+2015.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/LiVM_1+2015.aspx).

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b ½:n muuttamisesta (LiVM 10/2014 vp). Saatavissa osoitteessa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/livm\\_10+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/livm_10+2014.pdf).

Oikeusministeriö (2007). Sopimattomat kaupalliset menettelyt. Kuluttajansuojalain markkinointia koskevien säännösten uudistaminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:11. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200711sopimattomatkaupallisetmenettelyt>.  
kuluttajansuojalainmarkkinointiakoskeviensaannostenuudistaminen/Files/OMTR\_2007\_11\_Sopimattomat\_kaupalliset\_menettelyt\_94s.pdf.

Oikeusministeriö (2013). Kuluttajaoikeustyöryhmän mietintö. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 54/2013. Saatavissa osoitteessa: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76502/omml\\_54\\_2013\\_lausuntotiiv\\_28\\_s.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76502/omml_54_2013_lausuntotiiv_28_s.pdf?sequence=1).

SOU 2015:61. Ett stärkt konsumentkydd vid telefonförsäljning. Saatavissa osoitteessa: <http://www.regeringen.se/49dba4/contentassets/fd8d3b0f2869475d8545ad9a0f512b80/ett-starkt-konsumentkydd-vid-telefonforsaljning-sou-201561>.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi (2005/29/EY). Saatavissa osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0029&from=fi>.

Tietoyhteiskuntakaari 917/2014. Saatavissa osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140917>.

Valtioneuvoston asetus sähköntoimitusten selvityksestä ja mittauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 217/2016. Saatavissa osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160217>.

# LIITTEET

## Liite 1. Puhelinmyyntiä koskevat kysymykset

Intro: Seuraavat kysymykset käsittelevät puhelinmyyntiä eli tilannetta, jossa puhelinmyyjä soittaa sinulle markkinoidakseen tai myydäkseen jotain tuotetta tai palvelua.

K1. Mitä mieltä olet seuraavista puhelinmyyntiin liittyvistä väittämistä?

Vastaa asteikolla 1–5, jossa 1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä.

[HUOM! Haastattelijalla on käytössään vastausvaihtoehto 6 = ei osaa sanoa, mutta sitä ei sanota haastateltavalle.]

K1.1. Suhtaudun puhelinmyyntiin myönteisesti.

K1.2. Pidän puhelinmyyntiä hyödyllisenä.

K1.3. Olen huolestunut siitä, että puhelinmyyjä voisi huijata minua.

K2. Kuluttajalle voidaan myydä tai markkinoida tuotteita tai palveluja sähköpostin välityksellä ainoastaan, jos kuluttaja on antanut kyseiselle yritykselle tähän luvan. Pitäisikö puhelinmyyntiä mielestäsi rajoittaa samalla tavalla eli kuluttaja voisi itse päättää mitkä yritykset voivat myydä tai markkinoida hänelle tuotteitaan puhelimessa?

1. kyllä
2. ei
3. ei osaa sanoa

K3. Onko sinulle soittanut puhelinmyyjä viimeisen kahden vuoden aikana?

1. kyllä
2. ei
3. ei osaa sanoa

[jos K3 = 1 → kysytään K4 jne.; jos K3 = 2–3 → kysytään K5 jne.]

K4. Oletko kokenut puhelinmyynnissä jotain seuraavista ongelmista?

K4.1. Painostava tai muuten epäasiallinen myyntitapa [kyllä / ei]

K4.2. Riittämätön tieto tai muuten harhaanjohtava markkinointi [kyllä / ei]

K5. Oletko kieltänyt sinuun kohdistuvan puhelinmyynnin? [Vastausvaihtoehdot 1–4 luetaan ääneen.]

1. kyllä, ilmoittamalla suoraan puhelinmyyntiä harjoittavalle yritykselle tai yrityksille
2. kyllä, kieltämällä nimi- ja osoitetietojeni luovutuksen puhelinmyyntiin viranomaisten ylläpitämistä rekistereistä
3. kyllä, ilmoittautumalla johonkin suoramarkkinoinnin rajoituspalvelun (esim. Puhelin-Robinson-rekisteri)
4. en

[jos K5 = 1–3 → kysytään K6]

K6. Miten puhelinmyynnin kieltö sinun kohdallasi on toiminut käytännössä?

[Vastausvaihtoehdot 1–3 luetaan ääneen.]

1. hyvin
2. kohtalaisesti
3. huonosti



**Liite 2. Kyselyn vastaajien jakaumat sukupuolen, iän ja asuinalueen suhteen (n = 1034)**

Sukupuoli	Vastaajista (%)
mies	48
nainen	52

Ikäryhmä	
18-24 vuotta	9
25-34 vuotta	12
35-44 vuotta	12
45-54 vuotta	15
55-64 vuotta	17
65-74 vuotta	21
75-84 vuotta	13

Alue	
Etelä-Suomi	49
Itä-Suomi	13
Länsi-Suomi	24
Pohjois-Suomi	14

