

KULUTTAJAPOLIITTINEN KATSAUS 2015

TOIMITTANUT ANU RAIJAS



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-14-7 (pdf)



TOIMITTANUT ANU RAIJAS

KULUTTAJAPOLIITTINEN KATSAUS 2015

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 2/2015



ESIPUHE

Suomalaiset kuluttajat ovat voineet luottaa siihen, että lainsäädäntö takaa kuluttajien oikeuksien toteutumisen. Kuluttajat ovat hyvin tietoisia omista oikeuksistaan, ja viranomaisten ajatellaan suojaavan heitä.

Vaihtoehtojen runsaus markkinoilla lisää kilpailua. Tämä lisää kuluttajien valinnanvapautta, mutta tekee samalla valinnan haasteelliseksi. Niin ikään toimintaympäristön muutos ja taloudelliset suhdanteet vaikuttavat välittömästi kuluttajien toimintaan muokaten heidän rooliaan markkina-osapuolina.

Kuluttajapolitiikan menestyksellinen toteuttaminen koko ajan muuttuvassa ympäristössä vaatii hyvää ennakkointia, mikä tarkoittaa esimerkiksi tulevien haasteiden mahdollisimman aikaista tunnistamista, kuluttajapolitiikan tavoitteiden ja keinojen kehittämistä ja uudelleen muotoilua.

Kuluttajapoliittinen katsaus 2015 on osa kuluttajapoliittisen ohjelman seurantaan. Kuluttajapoliittisen katsauksen tavoitteena on kuvata kuluttajapolitiikan toimijoiden näkökulmasta keskeisten kuluttajakysymysten viime vuosien kehitystä ja tarjota rakennusaineita seuraavaan Kuluttajapoliittisen ohjelmaan. Katsaus toteutettiin Kilpailu- ja kuluttajavirastossa (KKV) työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä. KKV:n kuluttajavastuualueen kaikki yksiköt ja markkinatutkimusyksiköt ovat tuottaneet materiaalia katsaukseen. Katsauksen toimittamistyöstä on vastannut KKV:n markkinatutkimusyksikön tutkimuspäällikkö Anu Raijas.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiittää kaikkia viraston työntekijöitä, jotka ovat osallistuneet Kuluttajapoliittisen katsauksen tekemiseen.

Helsingissä maaliskuussa 2015

Päivi Hentunen
Kuluttaja-asiamies, kuluttajavastuualueen ylijohdaja

SISÄLLYS

1	Yleinen toimintaympäristön kuvaus	9
2	Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka markkinajärjestyksen turvaajina	10
3	Kuluttajapoliittinen toiminta Euroopan sisämarkkinoilla ja kansainvälinen yhteistyö.....	11
4	Kuluttajamarkkinoiden kehityspiirteitä	13
5	Kuluttajaongelmien esiintyminen tilastojen valossa	16
6	Viimeaikaisia lainsäädäntöhankkeita sekä niiden vaikutuksia kuluttajan asemaan	18
7	Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta: Havaintoja ja toimenpiteitä	21
8	Kuluttajaosaamisen, -kasvatuksen ja -valistuksen edistäminen	26
9	Kuluttajien neuvontapalvelut	27
10	Lähivuosien haasteet - aiheita tulevalle hallituskaudelle	29

1 YLEINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN KUVAUS

Markkinoiden laajenemisen ja vaihtoehtojen lisääntymisen voidaan ajatella olevan kuluttajalle myönteinen asia. Tämä kehityskulku tekee kuluttajan toiminnan kuitenkin monella tapaa haasteelliseksi, sillä laajetessaan markkinat usein monimutkaistuvat ja niissä tapahtuvien muutosten ennakointi on vaikeaa. Markkinat muuttuvat koko ajan vaikeammin hahmotettaviksi esimerkiksi toimijoiden roolien (tuottaja, tarjoaja, myyjä, välittäjä, käyttäjä, kuluttaja) hämärtyminen vuoksi. Tämän päivän verkostotaloudessa saman toimijan rooli voi vaihdella eri tilanteessa. Suomi on osa Euroopan sisämarkkinoita ja kuuluu Euroopan rahaliittoon, mitkä vaikuttavat välittömästi kansallisten markkinoiden toimintaan. Joissain hyödykkeissä tämän päivän markkinat ovat Suomea ja Eurooppaa laajemmat; Suomi on osa globaalia toimintaympäristöä, mistä eristäytyminen ei pitkälle verkostoituneessa nykymaailmassa ole mahdollista. Siksi globaalit tapahtumat heijastuvat myös Suomeen, kuten Yhdysvalloista alkanut finanssikriisi konkreettisesti osoitti.

Suuren luokan pitkän aikavälin muutosvoimia on meneillään useita ja niiden vaikutukset heijastuvat niin globaaleille kuin kansallisille markkinoille. **Ilmastonmuutoksen** ennakoitua nopeampi eteneminen pakottaa muuttamaan totuttuja toimintatapoja. Ilmastonmuutos tulee nähdä myös mahdollisuutena uudella liike-toiminnalle. **Globalisaation** ansioista **innovaatiot** leviävät hyvin nopeasti. Tavarointa ja palveluita voidaan hankkia periaatteessa mistä tahansa, ja siksi hyödykkeiden alkuperä ja arvoketjut voivat jäädä hämäräksi. **Kaupallistuminen** ja **markkinaehtoistuminen** muuttavat toimijoiden perinteistä työnjakoa, mikä näkyy yhteiskunnan perustoimintojen murroksessa. Yksityinen ja julkinen tuotanto lähentyvät toisiaan, jolloin asiakkaat odottavat niiden olevan samankaltaisia. **Digitalisaatiossa** tekninen konvergenssi ja ubiikki-teknologia muuttavat voimakkaasti toiminnan rakenteita ja tapoja. Tavaroiden ja palveluiden välinen perinteinen raja hämärtyy, ja niiden jakelukanavat muuttuvat. Digitaalinen maailma kehittyy jatkuvasti ja se toimii eri säännöillä kuin perinteinen. **Fragmentaatio** eli pirstaloituminen näkyy markkinoilla asiakkaiden käyttäytymisen eriytymisenä, joka ilmenee siten, että markkinoiden toimivuus näyttäytyy eri tavoin eri tahoille. **Jakamistalouteen** liittyvä tavaroiden ja palveluiden yhteiskäyttö, vaihtaminen, lainaaminen, vuokraaminen, lahjoittaminen ja myyminen muuttavat käsityksiä hyödykkeiden niin tuottamisesta, ostamisesta, kuluttamisesta kuin omistamisesta.

EU-maissa alkanut vähittäinen elpyminen talouskriisistä on hidasta. Euroopan keskuspankki aloittaa laajamittaiset ja riskialttiit toimet talouskasvun synnyttämiseksi ja deflaation lopettamiseksi. Nähtäväksi jää, kuinka nämä toimenpiteet kohdentuvat kuluttajiin. Suomen talouskehitys on ollut viime vuodet useita muita euromaita heikompaa. Bruttokansantuote Suomessa on vuodesta 2012 lähtien laskenut kolmena peräkkäisenä vuonna, ja vuodelle 2015 ennusteet talouskasvusta ovat heikkoja. Veronkiristyksistä ja säästötoimista huolimatta julkisen talouden tasapainon saavuttaminen etenee hitaasti; itse asiassa julkisen sektorin tasapainottamispyrkimykset näyttävät johtaneen taloutta supistavaan noidankehään. Heikot työllisyysnäkyvät näyttävät heikentävän kotitalouksien ostovoimaa edelleen, ja kuluttajien luottamus niin omaan kuin Suomen talouteen luo epävarmuutta ja hillitsee ostohaluja etenkin kalliisiin hankintoihin. Heikon työllisyystilanteen ja tulokehityksen sekä veronkorotusten takia kotitalouksien velkaantumisongelmat saattavat kärjistyä. Kotitalouksien velkaantumisaste on korkeimmillaan nuorilla kotitalouksilla, jotka ovat rahoittaneet lainalla asuntonsa. Tilannetta kärjistää entisestään se, että velalla hankitun asuntovarallisuuden arvo ja velan vakuudet ovat monilla maantieteellisillä alueilla laskussa.

Käsillä olevan Kuluttajapolitiittisen katsauksen tavoitteena on kuvata kuluttajapolitiikan toimijoiden näkökulmasta keskeisten kuluttajakysymysten viime vuosien kehitystä ja tarjota rakennusaineita seuraavaan Kuluttajapolitiittiseen ohjelmaan.

2 KULUTTAJA- JA KILPAILUPOLITIikka MARKKINAJÄRJESTYKSEN TURVAAJINA

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla on markkinataloudessa yhteinen tavoite: aikaansaada, ylläpitää ja suojata markkinajärjestyksen toimivuutta siten, että markkinoilla käytävä kilpailu takaa sen, että taloudellinen päätöksenteko on aidosti hajautettua ja että taloudellisia päätöksiä tekeviä toimijoita ohjaavat nimenomaan persoonattomat, mihinkään tiettyyn tahoon suoraan liittymättömät markkinasignaalit taloudellista valtaa omaavien harjoittaman, taloudellisiin riippuvuussuhteisiin perustuvan painostuksen ja pakottamisen sijasta. Markkinasignaaleiden persoonattomasti ohjaamaan, hajautettuun taloudelliseen päätöksentekoon perustuva talousjärjestys, joka toimii itsenäisten ja painostuksesta tai pakottamisesta vapaiden kuluttajien eduksi, on ihanteellinen tulos sekä kuluttaja- että kilpailupolitiikassa. Kuluttaja viime kädessä arvioi markkinatalouden menestyksellisyyttä.

Kilpailupolitiikalla suojataan markkinajärjestyksestä taloudellisten toimijoiden toimintavapautta rajoittavilta kilpailunrajoituksilta ja markkinavoiman keskittymiltä sekä näiden markkinavoiman väärinkäytöltä. Kuluttajapolitiikalla puolestaan suojataan markkinajärjestyksestä torjumalla kuluttajien toimintavapautta markkinoilla rajoittavat ja heidän etuaan muulla tavalla vahingoittavat menettelyt. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka ovat merkittäviä elementtejä koko yhteiskunnan kattavassa järjestyspolitiikassa ja ne turvaavat toimivan markkinajärjestyksen. Lisäksi tarvitaan myös toimintavapauden mahdollistavaa poliittisen vallankäytön ohjaamista.

Sekä kuluttaja- että kilpailupolitiikan toiminta kohdistuu markkinoilla ilmentyvään markkinavoimaan. Kilpailupolitiikan tulee keskittyä erityisesti niihin olosuhteisiin ja tilanteisiin, joissa markkinavoima vaikuttaa arvioitavana oleviin markkinoihin kokonaisuudessaan. Kuluttajansuojalainsäädännöllä on tärkeä sijansa ja tehtävänsä tapauksissa, joissa oleellinen markkinavoima koskee koko markkinoita. Vaikka markkinavoimaa voidaan hyödyntää niin, ettei kuluttajansuojalainsäädäntö aktualisoidu, käytännössä kuitenkin koko toimialaa koskeva merkittävä markkinavoima aktualisoi – ennemmin tai myöhemmin – kuluttajansuojalainsäädännön vastaisia kuluttajien kohtelun ongelmia. Markkinoiden toimivuuteen tällaisissa olosuhteissa on siis tällöin tarpeen vaikuttaa sekä kilpailu- että kuluttajapolitiikalla.

Kuluttajapolitiikalla ja kuluttajansuojalainsäädännöllä on tärkeä asemansa ja tehtävänsä myös tilanteissa, joissa kilpailu markkinoilla toimii. Yksittäiset kuluttajat tai kuluttajaryhmät joutuvat tällaisissakin olosuhteissa erityyppisiin ongelmiin, vaikka kuluttajat kokonaisuutena ottaen saisivat markkinoilla tyydyttävän kohtelun ja hyvää arvoa rahojensa vastikkeeksi. Kilpailupolitiikalla ei voida sulkea pois kuluttajapolitiikan tarvetta eikä kuluttajapolitiikalla kilpailupolitiikan.

3 KULUTTAJAPOLIITTINEN TOIMINTA EUROOPAN SISÄMARKKINOILLA JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Eurooppalainen kuluttajapolitiikka muodostuu EU:n, sen jäsenvaltioiden ja kansalaisten välisestä kumppanuudesta. EU:lla ei ole kuluttajapolitiikassa yksinomaista toimivaltaa ja jäsenvaltioilla on harkinnanvara kansallisen politiikan tavoitteen muodostamisessa. EU:n kuluttajapolitiikan keskeisenä tehtävänä on synnyttää nykyistä yhdentyneemmät ja toimivammat sisämarkkinat, poistaa yhdentymisen esteitä ja lisätä eri keinoin luottamusta markkinoiden toimintaan.

Käytännössä kuluttajansuojalainsäädäntö on siirtynyt harmonisoivaan suuntaan ja yhä vähemmän on kansallisia poikkeamia sallivaa sääntelyä. Suomen kuluttajansuojalaki on vähän kerrassaan uudistunut ja pohjautuu tällä hetkellä lähes kokonaan EU-lainsäädäntöön. Huomattavaa on myös se, että kuluttajan asemaan vaikuttavaa lainsäädäntöä valmistellaan monessa EU:n komission pääosastossa, mikä on johtanut toisinaan hyvinkin yksityiskohtaiseen ja toimialoittein vivahde-eroja sisältävään sääntelyyn. Tähän perustuukin toisinaan esiintynyt mielikuva kuluttajansuojasääntelyn runsaudesta. Merkittäviä kuluttajan asemaan vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita on parhaillaan valmistelu- tai implementointivaiheessa erityisesti viestintäpalveluissa ja rahoituspalveluissa.

EU:n monivuotisen kuluttajaohjelman 2014–2020 tavoitteena on korkeatasoinen kuluttajansuoja. Ohjelma pyrkii tähän myötävaikuttamalla kuluttajien terveyden, turvallisuuden sekä oikeudellisten ja taloudellisten etujen suojaamiseen sekä edistämällä kuluttajien oikeutta tiedonsaantiin ja valistukseen. Erityistavoitteina on mainittu mm. kuluttajakasvatuksen ja -valistuksen kehittäminen, kuluttajien tietoisuuden parantaminen omista oikeuksistaan ja heikommassa asemassa olevien kuluttajien erityistarpeiden huomioon ottaminen. Erityistavoitteisiin kuuluu myös valvonnan tehostaminen, vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen ja neuvonnan tarjoaminen kuluttajien tueksi. Käytännön toimenpiteinä tämä tarkoittaa panostamista valvontaviranomaisten yhteistyöhön ja yhteisiin valvontahankkeisiin (valvontaviranomaisten CPC- ja NEB-verkostojen toiminta), tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen kehittämiseen (ADR-direktiivin ja ODR-asetuksen toimeenpano vuonna 2016) ja Euroopan kuluttajakustusten verkoston toiminnan vahvistamiseen, näyttöpohjan kokoamista päätöksenteon ja lainsäädännön tueksi (kuluttajamarkkinoiden tulostauluun liittyvä tutkimustoiminta) sekä interaktiivisen foorumin ja elinikäiseen oppimiseen tähtäävän valistusaineiston vaihtoa (Consumer Classroom -hanke).

Kun markkinat ovat globaalit, yhä useammat yritykset toimivat monessa maassa ja **kuluttajaongelmatkin ovat globaaleja – yhteisiä ja samanlaisia eri maissa**. Esimerkiksi tilausansoihin liittyvistä ongelmista on keskusteltu niin pohjoismaisten kuluttaja-asiamiesten tapaamisissa kuin markkinointia valvovien viranomaisten kansainvälisen verkoston (ICPEN) ja EU:n valvontaviranomaisten yhteistyöverkoston (CPC) kokouksissa. Aiheeseen liittyvää tutkimus- ja selvitystoimintaa ollaan käynnistämässä. Myös alaikäisten mobiilipelien pelaamisesta aiheutuviin taloudellisiin menetyksiin on puututtu CPC-verkoston yhteistyöhankkeella, jossa alan isoja toimijoita (Apple, Google) on vaadittu muuttamaan menettelytään markkinoinnissa ja maksamisessa.

Euroopan komissio on vuodesta 2008 lähtien tuottanut tutkimustietoa kuluttajien toimintaympäristön kehityksestä ja kuluttajamarkkinoiden toimivuudesta sisämarkkinoilla ja yksittäisissä jäsenvaltioissa. Tämä kuluttajamarkkinoiden tulostaulu koostuu useista kyselytutkimuksista, selvityksistä ja tilastotiedoista. **Kuluttajamarkkinoiden tulostaulu** on yksi keskeinen väline seurata EU:n sisämarkkinoiden toteutumista. Sitä hyödynnetään myös kuluttajapolitiittisten ohjelmien suunnittelussa ja toimenpiteiden seuraamisessa niin EU:ssa kuin yksittäisissä jäsenvaltioissa. EU julkaisee tulostauluaineistoista vuorovuosin kaksi kokonaisuutta: 1) Consumer Conditions Scoreboard, jonka keskeisin indikaattori on Consumer Conditions Index (CCI) sekä 2) Consumer Markets Scoreboard, jonka keskeisin indikaattori on Market Performance Indicator (MPI). Kuluttajien toimintaympäristöä kuvaava indeksi CCI sisältää tietoja kuluttajansuojan toimeenpanosta, tuoteturvallisuudesta, elinkeinonharjoittajien kuluttajansuojaa koskevasta tietotasosta ja kuluttajien

vaikutusmahdollisuuksista. Markkinoiden toimivuutta kuvaava indikaattori MPI muodostuu kuluttajan kokemuksista tuotteiden vertailtavuudesta, luottamuksesta toimialaan, odotusten täyttymisestä (tyytyväisyydestä) sekä kuluttajien tyytyväisyydestä eri toimialoilla kohtaamiensa ongelmien ratkaisuun. Uusin Consumer Markets Scoreboard -aineisto on kerätty vuonna 2013 ja se julkaistiin kesäkuussa 2014. Uusin Consumer Conditions Scoreboard -aineisto kerättiin vuonna 2014 ja sen tulokset julkistetaan syksyllä 2015.

Aiemmin kuluttajapolitiikassa, samoin kuin monilla muillakin politiikkalohkoilla, kuluttajan on oletettu toimivan rationaalisesti, jolloin on uskottu, että kuluttajainformaatiota lisäämällä saadaan kuluttaja tekemään järkeviä päätöksiä. Tällöin ajatellaan, että kun kaikin tavoin varmistetaan kuluttajalle tietolähteiden tarjonta, hän myös niitä hyödyntää päätöksenteossaan. Niin tutkimustulokset kuin käytännön kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että kuluttajat eivät syystä tai toisesta useinkaan toimi rationaalisesti. Käytännössä inhimillinen päätöksenteko pohjautuu nyrkkisääntöihin, tunteisiin, muiden ihmisten seurantaan ja yksinkertaistettuihin päätöksentekomalleihin. Koska rationaaliselle kuluttajalle kohdennetut toimenpiteet eivät ole johtaneet toivottuihin tuloksiin kuluttajien ja markkinoiden toiminnassa, **käyttäytymisen taloustiede** on nähty käyttökelpoisempänä lähestymistapana kuluttajapolitiikassa. Käyttäytymisen taloustieteestä on saatu apua mm. siihen, miten kuluttajalle tarjotaan tietoa ja miten varmistetaan, ettei tietomäärä vaikeuta päätöksentekoa. Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmassa (Euroopan komissio 2012) onkin nähty tarpeellisena painottaa käyttäytymisen taloustieteen soveltamista poliittisessa päätöksenteossa. Toimintaohjelmassa toimenpiteitä vaativina alueina on otettu esille digitaaliset palvelut, rahoituspalvelut, elintarvikkeet, energia, matkustaminen ja liikenne sekä kestävät tuotteet.

OECD:n kuluttajapolitiittinen komitea (CCP) laatii selvityksiä ja suosituksia erityisesti rajat ylittävän kaupan kysymyksistä kuluttajien luottamuksen ja kansainvälisen kaupan sujuvuuden lisäämiseksi. Vuonna 2010 julkistetussa kuluttajapolitiittisessa käsikirjassa **OECD Consumer Policy Toolkit** kuvattiin käyttäytymisen taloustieteen sisältöä ja todettiin sen soveltuvan hyvin markkinahäiriöiden tunnistamiseen tai niitä korjaavien toimien kehittämiseen. Käsikirjassa kuluttajan valintatilanteita tarkastellaan käyttäytymisen taloustieteen näkökulmasta ja esitetään keinoja käyttäytymisen taloustieteen tutkimustulosten tehokkaalle soveltamiselle valvontatoiminnassa. Vuonna 2014 OECD antoi suosituksen kuluttaja-asioiden päätöksenteosta. Siinäkin on viitattu käyttäytymisen taloustieteen merkitykseen kuluttaja-asioista päätettäessä.

4 KULUTTAJAMARKKINOIDEN KEHITYSPIIRTEITÄ

Tässä luvussa esitellään viime vuosien keskeisimpiä ilmiöitä kuluttajamarkkinoilla.

Kuluttajan keskeisimpiä oikeuksia markkinataloudessa on valinnanvapaus markkinoilla tarjolla olevista vaihtoehdoista. Jotta kuluttajien valinnanmahdollisuus toteutuu, tulee hyödykkeitä olla mahdollista vertailla, mikä edellyttää selkeää informaatiota hyödykkeistä ja erityisesti hintatietojen läpinäkyvyyttä. Käyttäytymisen taloustieteessä on osoitettu, että kuluttaja ei todellisuudessa aina kerää ja analysoi tarjolla olevaa informaatiota huolellisesti ja tee sen pohjalta itselleen parhaita ja järkevintä päätöstä. Siksi onkin olennaista, millä tavalla informaatiota kuluttajalle tarjotaan ja esitetään. **Kuluttajan valinnanvapautta voidaan rajoittaa eri tavoin**, mm. tarjoamalla hyödykkeistä harhaanjohtavaa tai puutteellista informaatiota tai sitomalla hänet pitkäaikaiseen asiakassuhteeseen tutustumistarjouksin, sopimus- ja laskutusehdoin tai kanta-asiakasjärjestelmin. Valinnanvapauden rajoittamisen lisäksi tämänkaltaiset menettelyt voivat vääristää kilpailua ja aiheuttaa kuluttajille haittaa.

Digitalisaatio muuttaa monenlaisia käytäntöjä markkinoilla, mm. asioiden hoitamista viranomaisten kanssa, hyödykekauppaa, tiedonjakelua ja sosiaalista kanssakäymistä. Uusia käytäntöjä joutuvat opettelemaan kaikki toimijat. Uudessa toimintaympäristössä kuluttajan ja yritysten välisessä toiminnassa keskeistä on kuluttajan luottamuksen toteutuminen, joka edellyttää mm. ongelmatonta hyödykkeiden ostoprosessia. Yritysten tulee myös kiinnittää huomiota asiakaslähtöisyyteen palvelumuotoilussa ja -arkkitehtuurissa. Menestyneet ruotsalaiset ja amerikkalaiset verkkokaupat ja -palvelut ovat osanneet hoitaa menestyksekkäästi koko ostoprosessin alusta loppuun; tietojen saanti, hyödykkeiden vertailu, tilaaminen, maksaminen, samoin kuin jälkimarkkinointi on hoidettu siten, että asiakas kokee ne helpoksi.

Sähköiset itsepalvelukanavat ovat tehostaneet ja parantaneet palvelua ja kehitys on ollut pääsääntöisesti myönteistä niin kuluttajan kuin yrityksen näkökulmasta. Yritykset ovat ohjanneet kuluttajia asioimaan sähköisissä itsepalvelukanavissa, mitä on tehostettu hinnoittelulla: asioiden hoito sähköisten kanavien kautta on usein maksutonta toisin kuin puhelimitse tai kasvojen tapahtuva. Uusien itsepalvelukanavien ja sosiaalisen median hyödyntäminen voi nopeuttaa asioiden hoitoa, mutta huomiota tulee kiinnittää asiakaspalvelun laatuun. Lisäksi tulee muistaa, että kaikkien asioiden hoitoa ei voida siirtää kokonaan sähköiseen ympäristöön.

Itsepalvelun yleistymiseen kaiken kaikkiaan liittyy **kysymys riskin ja vastuun kohdistumisesta**, kun perinteisesti elinkeinonharjoittajan hoidettavaksi kuuluneet asiat siirtyvät yhä enemmän kuluttajan itse hoidettavaksi. Palveluiden siirtämisessä verkkoon finanssiala on ollut pioneeri, ja suomalaiset ovatkin omaksuneet verkkoasioinnin hyvin: keväällä 2014 jo 87 prosenttia suomalaisista maksoi laskunsa verkkopankissa tai e-laskulla (Finanssialan keskusliitto 2014). Vaikka sähköinen asiointi pankeissa on yleistä, ei sähköisten pankkipalveluiden käyttäjätunnuksien saatavuutta ole vielä turvattu lakisääteisesti kaikille. Sähköisten pankkipalveluiden käyttäjätunnuksien ulkopuolelle jäämiseen liittyy keskeisesti kysymys peruspankkipalveluiden saatavuudesta. Finanssivalvonnan syksyllä 2014 julkaistun selvityksen mukaan peruspankkipalveluja on pääsääntöisesti hyvin saatavilla, mutta **joidenkin palveluiden saatavuus on paikallisesti heikentynyt** mm. henkilöasiakaskonttoreiden karsimisen myötä (Finanssivalvonta 2014).

Digitalisaatio on vaikuttanut merkittävästi median murrokseen, joka on näkynyt mm. yritysviestinnässä. Yrityksen brändiä rakennetaan tarinoilla ja tunteisiin vetoavalla humanisoinnilla. Kuluttajia houkutellessaan osallistumaan markkinointiin blogeissa ja muissa sosiaalisissa medioissa. Blogikirjoittamisen yleistymisestä kertoo se, että jopa ammattimaisesti bloggaavien määrä on kasvanut. Yleistynyt markkinoinnin muoto on natiivimainonta, jossa julkaisija ja mainostaja yhteistyössä tuottavat sisältöä osana normaalia julkaisuaineistoa. **Mainonnan uudet muodot saattavat hämärtää mainonnan tunnistettavuutta**, mutta kuluttajien pitää tulevaisuudessakin pystyä erottamaan heihin kohdistuva kaupallinen vaikuttaminen.

Suoramarkkinointia pyritään kohdentamaan kuluttajille yhä tarkemmin, ja uudet välineet ja kuluttajaa koskeva valtava tietomäärä tarjoavat tähän hyvät mahdollisuudet. Suoramarkkinointi ei ole välttämättä kielteinen asia, sillä kuluttajat ovat tutkimuksissa ilmaisseet haluavansa vastaanottaa heille kohdennettua mainontaa.

Suoramarkkinointia on myös liitetty joihinkin kuluttajien hankkimiin palveluihin. Esimerkiksi matkapuhelin- ja laajakaistaliittymäsopimuksissa on käytetty sopimusehtoa, jonka mukaan tietyn hintaisessa liittymässä kuluttajan on vastaanotettava sähköistä suoramarkkinointia. Yrityksillä on asiakkaistaan mm. kanta-asiakaskorttien käytön ja esineiden internetin (Internet of things) kautta saatava valtava tietomassa (Big Data), jonka hyödyntäminen on vielä vähäistä. Big Datan hyödyntämiseen liittyy sopimusoikeudellisia ja yksityisyyden suojaan liittyviä kysymyksiä. Ongelmallisena suoramarkkinoinnin muotona koetaan ei-kohdennettu sähköpostimarkkinointi (Spam), jota lähetetään ilman kuluttajan suostumusta ja josta on usein vaikea päästä eroon. Ongelmia liittyy myös ns. affiliate-markkinointiin, jossa verkkosivustolla toimiva mainosverkosto välittää mainoksia edelleen julkaistavaksi. Sähköpostimarkkinointia harjoittavat usein vaikeasti tavoitettavissa olevat ulkomaiset toimijat.

Sähköinen kaupankäynti kasvaa ja laajenee uusille markkinoille koko ajan, vaikka verkko-ostamisessa suomalaiset ovatkin melko kaukana useista EU-maista. Verkko-ostajien osuus Suomessa on vain noin puolet siitä mitä innokkaimmissa EU-maissa, ja EU-maiden joukossa Suomi sijoittuu kymmenennelle sijalle verkko-ostamisen yleisyydessä. On syytä pohtia, ovatko syyt verkko-ostamisen passiivisuuteen kysyntä- vai tarjontapuolella. Tarjonnasta kertoo jotakin se, että vuonna 2014 Suomessa pk-yrityksistä vain 14 prosenttia harjoitti myyntiä verkossa (Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi DESI 2015). Verkko-ostamista Suomessa jarruttaa myös se, että suomalaiset luottavat enemmän kotimaisiin verkkokauppoihin kuin muissa EU-maissa sijaitseviin (European Commission 2013). Suomalaisen luottamusta sisämarkkinoilla tapahtuvaan verkkokauppaan tulisikin lisätä.

Vähittäiskauppa on kokenut valtavan rakennemuutoksen, joka jatkuu edelleen. Vähittäiskaupan rakennemuutokselle on monia syitä: kuluttajien heikentynyt ostovoima, jakamistalouden yleistymisen sekä digitalisaation esiinmarssi, joka näkyy verkkokaupan yleistymisenä ja hyödykkeiden transformaationa. **Verkkokaupan** viimeaikainen kasvu on tietyillä erikoiskaupan aloilla syönyt myyntiä perinteiseltä kivijalkakaupalta. Verkko-ostoksia tehdään eniten matkailussa, rahapeleissä sekä viihde-elektronikassa ja tietotekniikassa. Ruoan ja päivittäistavaroiden verkkokauppa on vielä vähäistä. Kulutuksen rakenne on muuttumassa, sillä erilaisten digitaalisten sisältöjen hankinta kasvaa kiihtyvällä vauhdilla. Verkossa tapahtuvan tavarakaupan kasvun jatkumiseksi tarvitaan uusia jakelukanavia ja tavaroiden noutopisteitä. Perinteisten myymälöiden lakkauttaminen tyhjentää suuria liiketiloja, joille tulisi keksiä uutta käyttöä.

Sähköisten viestintäpalveluiden (puhelin-, internetyhteys- ja televisiopalvelut) viimeaikaista kehitystä markkinoilla on leimannut niin palveluiden kuin niiden käyttämiseen tarvittavien laitteiden nopea tekninen kehitys. Koska nopeassa kehityksessä palveluiden **teknisten ominaisuuksien ja niistä johtuvien laitevaatimusten ymmärtäminen on kuluttajille usein haasteellista**, on erityisen tärkeää, että kuluttajat saavat ostopäätöstensä tueksi oikeanlaista ja kattavaa tietoa. Tarkoituksenmukaisesti ja luotettavasti toimivat viestintäpalvelut vaikuttavat välittömästi digitaalisten palveluiden käyttöönoton edistymiseen. Kehittyvän toiminnan piirteisiin liittyy myös usein kuluttajan epätietoisuus tai erimielisyys eri tahojen rooleista ja vastuista. Samoilla päätelaitteilla käytetään sekä viestintäpalveluita että niissä toimivia sovelluksia. Tämä voi aiheuttaa ongelmia virhetilanteissa; virhe voi aiheutua joko laitteesta tai tarjotusta palvelusta. Jos vastuullinen toimija on kuluttajalle epäselvä tai asiasta syntyy erimielisyyttä, ongelman selvittämisestä voi tulla hankalaa.

Kiinteän ja matkapuhelinverkon **dataliikenne on viime aikoina kasvanut jyrkästi**. Matkapuhelinliittymien liikenteestä yhä suurempi osa on datan käyttöä. Datan käytön määrää ovat lisänneet mm. data-pohjaiset pikaviestintäsovellukset, televisiolähetykset, elokuvat, videoklipit, esineiden internet sekä puettava teknologia (wearable technology). Ericssonin (2014) Mobility Reportin mukaan Yhdysvaltain mobiiliverkoissa Facebook, YouTube, Netflix, Instagram ja Snapchat muodostavat yhteensä 61 prosenttia dataliikenteestä. Tilanne on samankaltainen myös muualla maailmassa. Datan käyttöä lisää myös se, että operaattorit ovat yhä enenevässä määrin ryhtyneet tarjoamaan erilaisia palvelusovelluksia älypuhelimissa sekä tableteissa. Tämän johdosta operaattorit ovat joissakin liittymissä rajoittaneet datan määrää.

Datan käyttö on keskeistä uusissa **älypuhelimissa**, ja matkapuhelimien myynnin viimeaikainen kasvu onkin aiheutunut juuri niiden hankinnasta. Marraskuussa 2014 jo 72 prosentissa suomalaisista kotitalouksissa oli vähintään yksi älypuhelin (Suomen virallinen tilasto 2015). Uusien laitteiden käyttöönotto ei ole ollut aivan mutkatonta: Accenturen (2015) tutkimuksen mukaan suurin osa kuluttajista on kohdannut vaikeuksia uudentyyppisten älylaitteiden käytössä. Älylaitteiden käytön suurimmiksi haasteiksi kuluttajat ovat ilmoittaneet, että ne ovat vaikeita käyttää, niiden asennus on vaikeaa ja ne eivät toimi luvutulla tavalla.

Televisiopalveluiden käyttö on voimakkaasti muuttumassa, sillä kuluttajat siirtyvät katsomaan ohjelmia aika- ja paikkariippumattomasti erilaisten päätelaitteiden datayhteyden kautta. DNA:n tutkimuksen mukaan mobiilikatselu älypuhelimella tai tabletilla lisääntyi reippaasti vuoden 2014 aikana, jolloin jo yli kolmasosa suomalaisista katsoi televisiota mobiililaitteella. Perinteinen televisiokatselu on vähentynyt jonkin verran, mutta nuoria lukuun ottamatta uudet televisio-ohjelmien katsomistavat näyttävät tässä vaiheessa täydentävän, eivät vielä korvaavan perinteistä televisiokatselua. (FiCom 2015.) Televisiopalveluihin kytkeytyvät keskeisesti tekijänoikeuskysymykset sekä jälleen eri toimijoiden roolit, vastuut ja oikeudet. Esimerkiksi maksutelevisiopalveluissa ongelmia voi aiheuttaa se, etteivät palveluita kuluttajille tarjoavat operaattorit voi taata kanavien ja ohjelmien tarjonnan jatkumista.

Television katselussa merkittävä tulossa oleva muutos on **antenniverkon siirtyminen HD-lähetyksiin**, mitä varten on perustettu Viestintäviraston vetämä HD-siirtymän tiedotusta koordinoiva työryhmä, jossa KKV on mukana. Kuluttajansuojan kannalta keskeistä siirtymässä ovat mm. vaatimukset myyjien tiedonantovelvollisuudesta.

Tänä päivänä **raha markkinoilla liikkuu pitkälti virtuaalisesti**. Maksutilanteessa kuluttajan olisi voitava vaivatta vertailla eri maksuvaihtoehtoja ja saatava yksiselitteinen tieto erityisesti siitä, mitkä maksuvaihtoehdot merkitsevät luottoon sitoutumista. Valinta erilaisten maksutapojen välillä korostuu erityisesti verkkokaupassa, jossa maksamisen ongelmat murentavat herkästi kuluttajan luottamusta koko verkkokauppaa kohtaan.

Eri aloilla ja ympäristöissä tapahtuvat **huijaukset ovat merkittävä ja koko ajan kasvava ongelma kuluttajamarkkinoilla**. Huijaukset aiheuttavat kuluttajille monenlaisia menetyksiä ja heikentävät kuluttajien luottamusta markkinoiden toimivuuteen. Brittiläisessä tutkimuksessa vuodelta 2006 arvioitiin, että britit menettäisivät huijauksissa vuosittain 3,5 miljardia puntaa (Office of Fair Trading 2006). Huijaukset aiheuttavat kuluttajille muutakin kuin taloudellista haittaa, sillä huijausten selvittely vaatii aikaa ja vaivannäköä sekä voi aiheuttaa häpeää. Elinkeinoelämässä huijaukset vääristävät kilpailua markkinoilla. Euroopan komissiossa on vireillä hanke, jossa kehitetään menetelmää kuluttajalle aiheutuvan haitan suuruuden selvittämiseksi. Myös KKV:ssa on vireillä hankkeita, joissa pyritään arvioimaan kuluttajille aiheutuvia menetyksiä.

5 KULUTTAJAONGELMIEN ESIINTYMINEN TILASTOJEN VALOSSA

Tässä luvussa tarkastellaan tilastoaineistojen pohjalta kuluttajaongelmien esiintymistä eri toimialoilla ja markkinoilla viime aikoina. Kuluttajaongelmien esiintymistä valottavina aineistoina ovat tässä EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostauluaineistot, kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asiamiehen yhteinen tietojärjestelmä (KUTI), kuluttajariitalautakunnan tilastot sekä Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan FINEn tilastot asiakkaiden yhteydenotoista.

Euroopan komission tulostauluaineiston mukaan suomalaisilla on vahva luottamus niin toimintaympäristöön kuin markkinoiden olosuhteisiin. Markkinoiden toimivuuden kannalta on keskeistä kuluttajien luottamus markkinoiden toimijoihin ja toimijoiden menettelytapoihin. Suomalaiset ovat viime vuosina kokeneet kuluttajansuojansa heikentyneen ja elinkeinonharjoittajien kuluttajalainsäädännön noudattamisen vähentyneen. Elinkeinoharjoittajatkin ovat sitä mieltä, että kuluttajalainsäädännön noudattaminen on heikentynyt ja esimerkiksi harhaanjohtava markkinointi lisääntynyt heidän kilpailijoidensa keskuudessa. Samaan aikaan kuluttajien luottamus viranomaisten toimiin kuluttajansuojan edistämiseksi on parantunut. Suomalaisten tietämys oikeuksistaan kuluttajana markkinoilla on muihin EU-maihin verrattuna hyvä.

Vuoden 2013 markkinoiden tulostauluaineiston mukaan ongelmallisimmat markkinat suomalaiskuluttajien mielestä olivat seuraavilla toimialoilla: käytetyt autot, vaatteet ja jalkineet, maksutelevisiokanavat, ICT-laitteet, mobiili- ja nettiliittymäpalvelut, liha, pankkitilit, lääkkeet sekä kirjat. Markkinakohtaisessa tarkastelussa Suomen tulokset ovat erityisesti palveluissa useita muita EU-maita paremmat, ja kuluttajat ovat arvioineet useiden palvelualojen toimivuuden parantuneen viime aikoina. Suomalaisten kuluttajien vastauksissa korostuu erityisesti tavaroihin ja palveluihin kohdistuneiden odotusten täyttyminen eli tyytyväisyys. Suomalaisten mielestä markkinoilla on myös riittävästi vaihtoehtoja tarjolla. Sen sijaan palvelujen vertailtavuudessa suomalaisten mielestä monella toimialalla on parannettavaa.

KUTI on kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asiamiehen yhteinen tietojärjestelmä, jonne on koottu maistraattien kuluttajaneuvontaan ja kuluttaja-asiamiehelle tulleet yhteydenotot vuodesta 2009 alkaen. Vuosittain KUTIin kirjataan noin 90 000 yhteydenottoa kuluttajilta. KUTI-tietojärjestelmään tulleet yhteydenotot on luokiteltu tuoteryhmittäin. Vuosina 2013–2014 kuluttajien yhteydenotot koskivat useimmin ajoneuvoja, asumista, elektroniikkaa ja kodinkoneita sekä viestintäpalveluita, kuten taulukosta 1 nähdään. Terveystuotteita ja -palveluja sekä sähköä koskevien yhteydenottojen määrä kasvoi selvästi vuodesta 2013 vuoteen 2014: terveyteen liittyvien yhteydenottojen määrä kasvoi 16 prosenttia ja sähköön liittyvien 26 prosenttia.

Taulukko 1. KUTI-tietojärjestelmään tulleet yhteydenotot tuoteryhmittäin vuosina 2013–2014.

Tuoteryhmä	Yhteydenotot 2013		Yhteydenotot 2014	
	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%
Ajoneuvot	15 472	18,7	15 676	19,0
Asuminen	9 343	11,3	8 861	10,7
Elektroniikka ja kodinkoneet	8 690	10,5	8 380	10,1
Viestintäpalvelut	7 632	9,2	7 525	9,1
Remontointi	6 231	7,5	5 868	7,1
Terveys	4 055	4,9	4 715	5,7
Vaatteet	2 967	3,6	3 285	4,0
Matkustaminen	3 030	3,7	2 906	3,5
Sähkö	2 233	2,7	2 806	3,4
Sisustaminen ja huonekalut	2 742	3,3	2 636	3,2
Vapaa-aika	2 675	3,2	2 596	3,1
Muut	17 515	21,2	17 428	21,1
Yhteensä	82 585	100,0	82 682	100,0

Ajoneuvoissa sekä elektroniikassa ja kodinkoneissa kuluttajien yhteydenottojen syynä on useimmiten ollut ongelma tavaran tai palvelun laadussa tai takuussa ja virhevastuussa. Asumista koskevat yhteydenotot liittyivät useimmin tavaran tai palvelun laatuun tai ongelmiin sopimuksissa ja myynnissä. Viestintäpalveluita koskevat yhteydenotot ovat liittyneet ongelmiin sopimuksissa ja myynnissä sekä laskutukseen ja saatavien perintään.

Vuonna 2014 Euroopan kuluttajakeskuksen (EKK) Suomen toimipiste kirjasi reilu 2 600 rajat ylittävään kauppaan liittyvää uutta kuluttajayhteydenottoa, mikä tarkoittaa 44 prosentin kasvua edellisvuoteen verrattuna. Puolet soviteltavaksi otetuista asioista päätyi sovintoon. Valitusten kärkiaiheet Suomen EKK:ssa liittyivät verkko-ostamiseen sekä lentomatkustamiseen. Netin tilausansat, lähinnä näytekakkausten muodossa, poikivat pelkästään yhdestä ulkomaisesta yrityksestä 500 uutta valitusta vuonna 2014. Toiseksi merkittävin ongelma liittyi lentomatkojen ostamiseen, viivästyksiin ja peruutuksiin.

Kuluttajariitalautakuntaan saapuneet ratkaisupyynnöt ovat lisääntyneet jatkuvasti yli kymmenen vuoden ajan. Vuonna 2014 ratkaisupyynnöitä tuli 5 930 kappaletta, joista ratkaistiin 4 830. Kuluttajariitalautakuntaa työllistivät eniten asumiseen, matkustamiseen ja autoihin liittyvät asiat, kuten taulukosta 2 nähdään. Myös lentojen viivästyksistä maksettavat vakiokorvaukset aiheuttivat lukuisia riitoja. Vuonna 2014 eniten kasvoivat laihdutusvalmisteisiin liittyvät ratkaisupyynnöt, tosin kyse oli suurimmaksi osaksi yhteen ulkomaiseen yritykseen kohdistuneista vaatimuksista. Valitukset puhelin- ja sisältöpalveluista sen sijaan laskivat selvästi vuonna 2014.

Taulukko 2. Kuluttajariitalautakunnan yleisimmät ratkaisupyynnöiden aiheet vuosina 2013 ja 2014.

	2013	2014	Muutos, %
Lento-, juna- ym. kuljetukset	707	722	2 %
Autojen kauppa	556	694	25 %
Asuntokaupat ja kiinteistönvälitys	502	580	16 %
Rakentaminen ja remontit	571	560	-2 %
Kodinkoneet ja kodin elektroniikka	354	384	8 %
Huoneenvuokra ja asumisoikeus	324	331	2 %
Vakuutukset	297	299	1 %
Ravintolisät ja laihdutus tuotteet	75	294	292 %
Autojen huolto ja korjaus	220	283	29 %
Puhelinpalvelut ja tietoliikenne	259	189	-27 %
Valmismatkat	95	149	57 %

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE neuvoo asiakkaita vakuutus-, pankki- ja arvopaperiasioihin liittyvissä ongelmissa. Neuvontaa voi hakea jo ennen tuotteen tai palvelun ostamista tai jos yhteydenotto omaan palveluntarjoajaan ei johda toivottuun lopputulokseen. Vuonna 2014 FINE sai noin 10 500 yhteydenottoa. Eniten yhteydenottoja tuli vakuutusasioista, joiden osuus kaikista yhteydenotoista oli kolme neljäsosaa. Vakuutuksista eniten kyselyjä tuli koti-, tapaturma- sekä liikenne- ja autovakuutuksista. Vakuutusten korvauspiirin määrittely, vahingon määrä, kosteusvauriot sekä lääketieteelliset kysymykset yksityistapaturmissa aiheuttavat paljon yhteydenottoja. Yhteydenotot pankkiasioista vähenivät vuonna 2014 FINEn neuvonnassa viidenneksellä edellisvuoteen verrattuna.

6 VIIMEAIKAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA SEKÄ NIIDEN VAIKUTUKSIA KULUTTAJAN ASEMAAN

Tähän lukuun on koottu viimeaikaisia kuluttajia koskevia lainsäädäntöhankkeita sekä niiden vaikutuksia kuluttajan asemaan, kuluttajansuojaan ja kuluttajapolitiikan toimintaan.

Kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi

Kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon myötä kuluttajansuojalakeja muutettiin Suomessa 13.6.2014 voimaan tulleella lailla. Direktiivi on pääosin täysharmonisoiva.

Direktiivin täytäntöönpanon myötä kuluttajansuojalaissa **koti- ja etämyyntiä** koskevan luvun säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan. Uudessa laissa elinkeinonharjoittajalle on asetettu mm. ennen sopimuksen tekemistä entistä kattavampi tiedonantovelvollisuus. Uusilla säännöksillä on haluttu puuttua erityisesti verkkokaupan kustannusloukkuihin: elinkeinonharjoittajan on varmistettava, että kuluttaja hyväksyy tilaukseen liittyvän maksuvelvollisuuden.

Myös kotimyyntiin käsitettä laajennettiin. Merkitystä ei ole enää sillä, tehdäänkö sopimus elinkeinonharjoittajan vai kuluttajan aloitteesta. Kuluttajansuojan taso toisaalta nousi, kun kotimyyntiin määritelmää laajennettiin, mutta uudet peruuttamisoikeuden rajoitukset puolestaan heikensivät kuluttajansuojaa. Kotimyyntiä koskeva linjaus julkaistaan vuonna 2015.

Verkkokaupassa yritys voi periä kuluttajalta tuotteen palauttamisesta aiheutuvat kulut; aikaisemmin palautus on ollut maksutonta. Ainakin suurimmat yritykset ovat kuitenkin säilyttäneet maksuttoman palautuksen kilpailuvalttina. Kuluttaja-asiamies julkaisi vuonna 2014 Verkkokauppa ja muu etämyynti -linjauksen, joka ohjeistaa yrityksiä noudattamaan uusia säännöksiä.

Kuluttajaoikeusdirektiivin myötä kuluttajansuojalakiin tuli myös muutos **asiakaspalvelunumeron hinnoittelusta**. Monet yritykset ovat käyttäneet asiakaspalvelunumeroinaan yrityksen numeroita, joihin soittaminen on kallista. Lakimuutos takaa kuluttajille oikeuden saada voimassaolevaan sopimukseen liittyvissä asioissa asiakaspalvelua puhelimitse perushintaisesta asiakaspalvelunumerosta. Kuluttaja-asiamiehen vuoden 2014 jälkipuoliskolla toteutetun valvontakampanjan perusteella säännöksen noudattamisessa havaittiin vakavia puutteita, jonka jälkeen yrityksiä on ohjeistettu asiakaspalvelunumeron hinnoittelussa.

Uusissa säännöksissä edellytetään myyjien antavan kuluttajalle tietoa **laitteiden ja palveluiden yhteensopivuudesta**, mikä liittyy keskeisesti digitaalisten palveluiden markkinoihin. Palveluiden ja laitteiden laaja yhteensopivuus lisää kuluttajien liikkuvuutta markkinoilla. Lisäksi luotettava tieto yhteensopivuusvaatimuksesta kasvattaa kuluttajien kokemaa luottamusta markkinoihin.

Kuluttajaluottosäännökset

Vuoden 2005 jälkeen kuluttajansuojalain kuluttajaluottosäännöksiä on muutettu kolmesti. Uudistusten tarkoituksena on ollut osaltaan hillitä kotitalouksien velkaongelmia. Kesäkuussa 2013 voimaan tulleet kuluttajansuojalain muutokset vähensivät pikaluottojen tarjontaa, kun alle 2 000 euron kuluttajaluotoille asetettiin korkokatto ja luotonantajien velvollisuutta arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta tiukennettiin. Kuluttajaluottojen markkinointia koskevat nykyisin varsin laajat, direktiivipohjaiset tiedonantovelvoitteet.

Perintälaki

Perintälakia uudistettiin maaliskuussa 2013. Ehdotetuilla muutoksilla täsmennettiin hyvän perintätavan sisältöä ja pyrittiin tehostamaan sen noudattamista. Myös kuluttajasaatavan perintäkuluille säädettyjä enimmäismääriä muutettiin. Lakiin lisättiin säännös velallisen oikeudesta pyytää perinnän siirtämistä oikeudelliseen perintään, jotta vapaaehtoisperinnän kulut eivät kasvattaisi velkasaldoa turhaan silloin, kun velallinen ei kuitenkaan pysty velkaa maksamaan. Lisäksi lakiin otettiin säännös, jonka mukaan kuluttajasaatavan perinnässä kertyneet varat on kohdennettava ensisijaisesti itse perittävään pääomaan korkoineen ja vasta sen jälkeen perintäkuluille. Muutosten myötä kuluttaja-asiamies päivitti kuluttajaoikeuden linjauksen ”Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä”.

Tietoyhteiskuntakaari

Sähköisiä viestintäpalveluita koskeva sääntely on koottu uuteen tietoyhteiskuntakaareen, joka tuli Suomessa voimaan 1.1.2015. Käyttäjiä koskevat säännökset tulevat kuitenkin voimaan vasta 1.7.2015. Tietoyhteiskuntakaaren uusi säännös teleyrityksen ja palveluntarjoajan yhteisvastuusta parantaa merkittävästi kuluttajansuojaa erityisesti matkapuhelinlaskussa laskutettavien muiden kuin operaattorin omien palveluiden osalta. Tietoyhteiskuntakaaren uusien säännösten myötä kuluttaja-asiamies neuvottelee uudet viestintäpalveluita koskevat vakioehdot Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n kanssa.

Sähköinen tunnistaminen

Sähköiseen tunnistamiseen liittyvät kysymykset korostuvat, kun sopimuksia ja maksuja tehdään osapuolten tapaamatta verkossa ja matkapuhelimen avulla. Matkapuhelimen kautta tunnistaminen tapahtuu mobiilivarmenteella, jota operaattorit ryhtyivät tarjoamaan loppuvuodesta 2010. Kuluttajilla on kuitenkin vaikeuksia tunnistusvälineen saamisessa, koska kaikki eivät saa tällä hetkellä yleisimmin käytettyä tunnistusvälinettä eli verkkopankkitunnuksia. Tavallinen ongelma syntyy myös tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittaja ei ole tunnistanut sopijakumppania ja varmistanut esimerkiksi sopimuksentekijän täysikäisyyttä. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettua lakia on uudistettu ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2016. Uudistuksessa ei ole säädetty mitään kuluttajan oikeudesta tunnistusvälineen saamiseen.

Asuntoluotot

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja koskevan direktiivin täytäntöön panemiseksi 21.3.2016 mennessä. Työryhmän tehtävänä on myös arvioida luottojen korkoehtoihin, käännteisiin asuntoluottoihin sekä vertaislainoihin liittyviä lainsäädännön muutostarpeita. Direktiivi sisältää säännöksiä mm. luottojen mainonnassa annettavista tiedoista, lainanhakijan luottokelpoisuuden arvioinnista ja luotonantajien pääsystä luottotietoja koskeviin rekistereihin. Lisäksi siinä on säännöksiä kuluttajien talouskasvatuksesta, kytkeykaupasta ja yhdistetyistä tarjouksista sekä valuuttaluotoista ja vaihtuvakorkoisista luotoista.

Ryhmärakennuttaminen

Eduskunta on hyväksynyt lain ryhmärakennuttamisesta. Laissa säädetään ryhmärakennuttamishankkeiden markkinoinnista ja markkinointivaiheessa perittävien osallistumismaksujen enimmäismäärästä, ryhmärakennuttajakonsultin palvelusta, konsultin suorituksessa olevasta virheestä ja viivästyksestä sekä niiden seuraamuksista, konsultilta edellytettävästä pakollisesta vastuuvakuutuksesta ja ryhmärakennuttamishankkeen toteuttamiseksi tehtävistä sopimuksista. Ryhmärakennuttamislaki tulee voimaan 1.9.2015.

Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet

Oikeusministeriön työryhmä on antanut maaliskuussa 2015 mietintönsä kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintovirastojen keinovalikoiman ja toimivaltuuksien toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Tavoitteena on varmistaa kuluttajansuojalainsäädännön tehokas noudattaminen.

Kuluttajariitojen vaihtoehtoinen riitojenratkaisu

Oikeusministeriön työryhmä on valmistellut ADR-direktiivin täytäntöönpanoa, jonka määräaika on 9.7.2015. Suomessa toimivia, direktiivin ja asetuksen soveltamisalaan selkeästi kuuluvia vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä ovat ainakin kuluttajariitalautakunta sekä Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEn pankkilautakunta, vakuutuslautakunta ja arvopaperilautakunta. Direktiivin kansalliset vaikutukset kohdistuisivat ennen kaikkea näiden elinten toimintaan.

ODR-asetus

EU:n asetus verkkovälitteisestä riidanratkaisusta (Online Dispute Resolution ODR) pyrkii helpottamaan verkkomyyntiä koskevien kiistojen ratkaisemista ja velvoittaa Euroopan komission ylläpitämään verkkosovellusta kaikilla EU-kielillä. Verkkopalvelun on tarkoitus tulla käyttöön vuoden 2016 alussa.

Maksutilidirektiivi

Direktiivi on annettu kesällä 2014, ja sen kansallinen toimeenpano tapahtuu vaiheittain vuosina 2015–2016. Direktiivin ansiosta parannuksia on odotettavissa mm. verkkopankkitunnusten saatavuuteen ja pankkipalvelujen vertailtavuuteen.

Komission lainsäädäntöhankkeet

Euroopan komissiossa on vireillä mm. seuraavia kuluttajia koskevia lainsäädäntöhankkeita:

- Matkapakettidirektiivin uudistaminen. Voimassa oleva sääntely on vuodelta 1990, minkä jälkeen markkinoiden rakenne ja toimintaympäristö ovat huomattavasti muuttuneet mm. matkailumarkkinan muuttumisen ja verkkopalveluiden yleistymisen myötä.
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lentomatrustajien oikeuksia koskevien säännösten muuttamisesta.
- Ehdotus uudeksi maksupalveludirektiiviksi (toinen maksupalveludirektiivi).
- Ehdotus sähköisen viestinnän sisämarkkinoita koskevaksi asetukseksi. Asetuksen tavoitteena on luoda eurooppalaiset televiestinnän sisämarkkinat, jossa on yhtenäiset ja kohtuulliset verkkovierailumaksut sekä internetin vapauden turvaavaa sääntelyä. Käyttäjää koskevat säännökset sisältyivät aiemmin asetukseen, mutta nyt niitä on ehdotettu säänneltäväksi yleispalveludirektiivillä. Uusi sääntely tapahtuisi tämänhetkisen kaavailun mukaan minimidirektiivillä, jotta kansallista kuluttajansuojan tasoa ei heikennettäisi.

7 KULUTTAJA-ASIAMIEHEN VALVONTATOIMINTA: HAVAINTOJA JA TOIMENPITEITÄ

Kuluttaja-asiamiehen on toimittava alueilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan yleisimmin olettaa esiintyvän ongelmia. Kuluttaja-asiamies saa runsaasti tietoja markkinoilla ilmenevistä kuluttajaongelmista suoraan kuluttajilta. Vuonna 2014 kuluttaja-asiamies vastaanotti noin 6000 yhteydenottoa kuluttajilta, jotka antoivat palautetta yritysten toiminnasta ja markkinoilla havaitsemista epäkohdista. Näiden lisäksi kuluttaja-asiamiehellä on käytettävissään kuluttajaneuvonnan käsittelemien noin 80 000 valituksen tiedot ja EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostauluun liittyvät selvitykset. Valvontatoiminnan suuntaamiseen vaikuttaa myös uusi lainsäädäntö, jonka toimeenpanoa seurataan. Vuonna 2014 kuluttaja-asiamies sai päätökseen 104 tapausta, joissa neuvottelujen tuloksena yritys muutti toimintatapaansa. Markkinaoikeushakemuksia tehtiin kolme.

Mainonnan tunnistettavuus

Kuluttaja-asiamies julkaisi uusista markkinointitavoista vuonna 2013 linjauksen mainonnan tunnistettavuudesta blogeissa. Myös advertoriaaleihin liittyvistä ongelmista kuluttaja-asiamies on neuvotellut toimialajärjestön kanssa. Yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa kuluttaja-asiamies on ohjeistanut affiliate-markkinointia harjoittavia yrityksiä lainmukaisesta toiminnasta.

Hinnan ilmoittaminen

Monen eri alan palveluntarjoajan markkinoinnissa ja verkkosivuilla on esiintynyt puutteita hinnan ilmoittamisessa. Vuoden 2013 hintamerkintäasetuksen myötä hinnan ilmoittamista koskevat säännökset muuttuivat. Kuluttaja-asiamies on ohjeistanut yksittäisiä yrityksiä ja toimialajärjestöjä lainmukaisesta toiminnasta sekä julkaissut hinnan ilmoittamista koskevan linjauksen yrityksille. Kuluttaja-asiamies on myös puuttunut harhaanjohtavaan alennus- ja loppuunmyyntimarkkinointiin, hintatakuiden markkinointiin sekä hinnan pilkkomiseen. Kyseiset markkinointitavat hämärtävät hintojen läpinäkyvyyttä ja rajoittavat kuluttajien liikkuvuutta markkinoilla.

Määräaikaiset sopimukset

Pitkät määräaikaiset sopimukset ovat aiheuttaneet kuluttajille ongelmia. Määräaikaiset sopimukset heikentävät ylipäättään kuluttajien liikkuvuutta markkinoilla sekä mahdollisuuksia valita itselleen sopivin palvelu. Määräaikaisiin sopimuksiin liittyvää harhaanjohtavaa markkinointia ja kohtuuttomia sopimusehtoja on esiintynyt mm. kuntokeskus- ja deittipalveluissa sekä ravintolisäkaupassa. Myös viestintäpalveluihin pitkät määräaikaiset sopimukset soveltuvat huonosti, sillä tällä markkinalla palvelut kehittyvät nopeasti, ja siksi kuluttajan liittymän käyttötavat muuttuvat. Kuluttaja-asiamies on pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan erityisesti viestintäpalvelusopimusten 24 kuukauden maksimimääräajan lyhentämiseen.

Alaikäisen sopimuskumppanin tunnistaminen

Alaikäinen tarvitsee taskurahaostoksia lukuun ottamatta pääsääntöisesti huoltajansa suostumuksen sopimukseen. Alaikäiset käyttävät taitavasti erilaisia digitaalisia palveluita, mutta eivät välttämättä ymmärrä sopimusehtojen sitovuutta. Sosiaalisen median ja muiden digitaalisten palveluiden käyttämiselle on asetettu ikärajoja, jotka käytännössä ovat vain suosituksia, koska käyttäjän ikää ei tunnusteta luotettavasti. Tunnistaminen on noussut erityisesti esiin, kun ostoksia on mahdollista tehdä älypuhelimilla ja tableteilla. Siksi tun-

nistamisen teknisiä ratkaisuja tulee kehittää edelleen. Ongelmia alaikäisille ovat aiheuttaneet ilmaisina mainostetut mobiilipelit, joissa voi tehdä pelien sisäisiä ostoksia. Vanhempien yllätykseksi lapsen pelaamisesta on voinut aiheutua jopa monen tuhannen euron lasku.

Ikääntyneisiin kohdistettu markkinointi ja palvelukanavat

Ikääntyneiden on havaittu usein haluavan hoitaa asioita mieluummin puhelimitse, kun taas nuoremmat suosivat selvemmin verkkopalveluita. Tätä ikääntyneiden mieltymystä on markkinoinnissa käytetty hyväksi, ja ikäihmisille kohdistetussa puhelinmyynnissä onkin esiintynyt ongelmia.

Toisaalta siirtyminen sähköiseen asiointiin näyttää aiheuttaneen sen, että yritykset ovat ryhtyneet rajoittamaan puhelinpalvelun saatavuutta tai eivät tarjoa sitä lainkaan. Tämänkaltainen kehitys hankaloittaa erityisesti niiden kuluttajaryhmien asemaa, joilla ei ole mahdollisuutta tai valmiutta asioida sähköisesti. Heillekin pitää kuitenkin tarjota mahdollisuus asioida kohtuullisin ehdoin haluamallaan tavalla. Esimerkiksi muista palvelumuodoista perittävät lisäkustannukset silloin, kun sellaisten perimiselle ylipäättään on perustetta, eivät saisi olla tosiasiaa syrjiviä. Esimerkiksi pankkien sopimusehtojen muuttamisessa huomiota tulee kiinnittää asiakkaisiin, joilla ei ole halua tai mahdollisuutta käyttää sähköisiä pankkipalveluita tai joille kynnys niiden käyttämiseen on korkea.

Kotimyyntiä käytetään perinteisen hyödykemyynnin lisäksi myös suhteellisen kalliiden saneerauspalveluiden markkinointiin ja myyntiin. Kotimyyntissä ongelmia on aiheutunut, kun erityisesti ikääntyneille on myyty heille tarpeettomia tai suhteellisen kalliita palveluita. Uudistuneen lainsäädännön myötä sopimuksen peruuttamisoikeutta voidaan rajoittaa, jos tuote on tarkkaan räätälöity kuluttajalle. Tätä ei kuitenkaan aina tuoda esiin sopimuksetekotilanteessa.

Huijaukset

Kuluttaja-asiamiehen toiminnassa kuluttajiin kohdistuneet huijaukset nähdään laajemmin kuin vain rikoksen tunnusmerkit täyttävänä toimintana. Yksi ajankohtainen esimerkki huijauksesta on tilausansa, jossa kuluttaja luulee markkinoinnin perusteella tilaavansa vain tuotenäytteen tai palvelun kokeilujakson, mutta tosiasiaa tulee sidotuksi pidempään ja kalliimpaan sopimukseen. Toimintaa harjoittavat erityisesti ulkomaiset yritykset, joita on vaikea saada muuttamaan toimintaansa. Tilausansoja on käytetty markkinoitaessa mm. laihdutus- ja vitamiinivalmisteita, alusvaatteita, kosmetiikkaa ja deittipalveluita. Huijauksen uhriksi voi valikoitua kuka tahansa, eivätkä vain heikot ja haavoittuvat kuluttajat. Kuluttaja-asiamies on kohdistanut valvontatoimenpiteitä yrityksiin sekä varoittanut ja ohjeistanut kuluttajia. Koska ulkomailta toimivien sähköpostiosoitteyritysten kanssa neuvottelumenettelyt eivät useinkaan onnistu, uutena toimintatapana on kuluttajia ohjeistettu siitä, miten perusteettomilta vaikuttaviin maksuvaatimuksiin tulee suhtautua. Samalla kuluttaja-asiamies on antanut julkisen lupauksen avustaa kuluttajia, jos tällaiset vaatimukset johtavat oikeudelliseen perintään, ja avustustoimiin on myös ryhdytty. Yhteistyötä tehdään myös poliisin kanssa.

Kuluttajaluotot ja vertaislainat

Rahoitussektorilla huomioon kohteena ovat olleet erityisesti kuluttajaluotot. Pankkien kohdalla on esillä ollut useaan kertaan kysymys niiden mahdollisuudesta muuttaa yksipuolisesti olemassa olevien luottosopimusten ehtoja kesken luottoajan. Kuluttajaluottojen valvonnassa on kiinnitetty huomiota kuluttajaluottojen markkinointia koskevien laajojen tiedonantovelvoitteiden noudattamiseen. Tässä on usealle luotontarjoajalle jouduttu antamaan uhkasakolla tehostettuja kieltoja.

Kesällä 2013 ja 2014 kuluttaja-asiamies toteutti pikaluottoja tarjoavien yritysten verkkosivujen tarkastuksen, jossa selvitettiin korkokattosäännöksen noudattamista kaikissa luotonantajarekisterissä olevissa yrityksissä. Tarkastuksessa selvisi, että lainmuutosten seurauksena osa pikaluottoja tarjoavista yrityksistä oli lopettanut toimintansa ja osa puolestaan muuttanut toimintaansa lainmuutosta vastaavaksi tai uudistanut palveluntarjontaansa.

Pikaluottojen valvonta on vienyt runsaasti kuluttaja-asiamiehen voimavaroja viime vuosina. Vaikka kuluttajansuojalakiin tehdyt, erityisesti pieniä kuluttajaluottoja koskeneet muutokset näyttävät tervehdyttäneen ainakin osin pikaluottoalan toimintaa, alalla tarvitaan edelleen kohdennettua valvontaa. Kuluttaja-asiamiehen käsiteltäväksi on tullut uudenlaisia ongelmallisia tai ratkaisua vaativia pikaluottojen tarjonnassa käytettyjä menettelyjä. Esimerkkinä voidaan mainita luotonsaannin edellytyksenä olevasta takauksesta aiheutuvien kustannusten huomioiminen laskettaessa luoton todellista vuosikorkoa, mikä vaikuttaa olennaisesti siihen, ylittyykö lakisääteinen korkokatto. Kuluttaja-asiamies vei asian markkinaoikeuden ratkaistavaksi ja tuomioistuimien kielsi jo laajalle levinneen korkokattosääntelyä kiertämismenettelyn. Korkokaton kiertämiseltä vaikuttaa myös järjestely, jossa 30 päiväksi myönnettävä luotto sovitaan aina 2000 euron korkokattorajan takia 2010 euron suuruiseksi, mutta velallinen voi itse päättää, minkä verran sovittua määrästä tosiasiaa nostaa. Tämäkin voi vaatia vielä markkinaoikeuden ratkaisua. Selkeistä rikkomuksista on pikaluottoyrityksille määrätty kuluttaja-asiamiehen omia kieltoja. Siihen, miten pikaluottoyritykset käytännössä arvioivat luottoa myöntäessään kuluttajan luottokelpoisuutta, tulee valvonnassa kiinnittää yhä enemmän huomiota.

Markkinoilla toimii myös jonkin verran ns. vertaislainayhtiöitä, jotka eivät ole luotonantajarekisterissä, koska ne mielestään toimivat vain välittäjätahona yksityishenkilöiden välisessä lainaustoiminnassa eivätkä sen vuoksi katso toimintansa kuuluvan kuluttajaluottoja koskevan kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan. Kuluttaja-asiamies on kuitenkin pitänyt ainakin joitakin yrityksiä kuluttajaluottoja myöntävinä luotonantajina, ja edellyttänyt yritysten noudattavan kuluttajansuojalakia ja siten myös korkokattosäännöstä. Asiaan yritetään saada ratkaisu vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden kautta.

Sähköiset viestintäpalvelut

Sähköisissä viestintäpalveluissa (puhelin-, internetyhteys-, televisiopalvelut) kuluttaja-asiamies on kohdistanut valvontatyötään epäkohtiin, jotka heikentävät palveluiden läpinäkyvyyttä sekä estävät kuluttajien liikkuvuutta markkinoilla. Liittymien myyntiprosesseissa niin perinteisessä kuin verkkokaupassa on ilmennyt suuria puutteita. Myytävästä liittymästä on esimerkiksi jätetty ostohetkellä kertomatta olennaisia tietoja tai tiedot on kerrottu harhaanjohtavasti esimerkiksi korostamalla ominaisuuksia, jotka eivät välttämättä ole keskeisimpiä. On tullut ilmi tilanteita, joissa kuluttajalle ei ole annettu riittävästi informaatiota palvelukokonaisuuden arvioimiseksi tai kuluttajan ostokäyttäytymistä on pyritty ohjaamaan tiettyyn suuntaan. Myyntiprosessien ongelmana on ollut myös se, että kuluttajilla on ollut harvoin mahdollisuus tutustua myymälässä matkapuhelinliittymän sopimusehtoihin ennen sopimukseen sitoutumista sekä se, ettei sopimusehtoja myytävästä liittymästä ole ostohetkellä annettu lainkaan tai ne on annettu vain osittain (Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Viestintävirasto 2014). Markkinoinnille tyypillistä on puolestaan ollut harhaanjohtavan kuvan antaminen myytävästä tuotteesta sisällyttämällä tärkeitä tietoja huomaamattomaan pikkuprinttiin. Valvontaa on kohdistettu mm. internetyhteyksien nopeuden ja liittymien hinnan ilmoittamiseen.

Sopimusehtojen puutteet ovat liittyneet sopimusoikeuden perussäännösten huomioimiseen. Kuluttajien kohtaamat ongelmat ovat usein kytkeytyneet sopimusten määräaikaisuuden aiheuttamiin vaikutuksiin. Kuluttaja-asiamies on valvonnassaan käsitellyt etenkin sopimusehtojen muuttamiseen tai irtisanomisen vaikeuttamiseen liittyviä tapauksia. Palveluiden nopeassa kehityksessä palvelun tarjoajat haluavat muuttaa sopimuksia, vaikka määräaikaisten sopimusten muuttaminen on pääsääntöisesti kiellettyä. Kohtuuttomia sopimusehtoja on esiintynyt myös esimerkiksi palveluiden laskutuksessa. Lisäksi valvonnan kohteena ovat olleet epäkohdat asiakaspalvelun toimivuudessa ja saatavuudessa; lainsäädännön edellyttämää todistettavaa, nopeaa ja tehokasta sähköistä asiointia on noudatettava. Kuluttaja-asiamies on puuttanut myös siihen, että kuluttaja on ongelmatilanteissa ohjattu ensisijaisesti kalliisiin teknisen tuen palvelunumeroihin.

Televisiopalveluissa uudet palveluntarjoajat, kuten esimerkiksi nettitelevisiopalveluita tarjoavat yritykset, ovat tyypillisesti tulleet markkinoille räväköin aloituskampanjoin. Kampanjoissa on ollut harhaanjohtavaa tietoa esimerkiksi hinnassa, tarjouskaudessa tai sopimuksen kestossa, ja lisäksi ehdot ovat olleet suomalaisen lainsäädännön vaatimusten vastaisia. Kuluttajat ovatkin ilmaisseet tyytymättömyyttään maksutelevisiopalveluita kohtaan (ks. esim. European Union 2014; EPSI Rating 2015). Maksutelevisiokanavapakettisopimusten muutostilanteista aiheutuvien ongelmien vähentämiseksi kuluttaja-asiamies on sopinut alan kanssa näitä muutostilanteita koskevasta vakioehdosta.

Puhelinmyynti

Kuluttajien yhteydenottojen perusteella palveluiden puhelinmyynnissä eri toimialoilla on annettu harhaanjohtavia tietoja tai jätetty kertomatta olennaisia tietoja. Tyypillistä on, että kuluttajat eivät ole puhelin keskustelun aikana ymmärtäneet sitoutuneensa sopimukseen tai sopimuksen sisältö on keskeisiltä osiltaan jäänyt epäselväksi, koska sen sisällöstä on annettu harhaanjohtavaa tietoa. Puhelinmyyntiä käytetään paljon mm. luontaistuotteiden ja alusvaatteiden markkinoinnissa. Puhelimessa markkinoidaan yhä enemmän myös laajakaistaliittymien sekä maksutelevisio- ja sähkösopimusten kaltaisia monimutkaisia palveluita. Matka- puhelinliittymien puhelinmarkkinointi on kielletty lainsäädännöllä, joka on voimassa 31.7.2015 saakka. Kuluttaja-asiamies toivoo sääntelyn jatkuvan tämän jälkeenkin. Kuluttajaoikeusdirektiivin perusteella jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus säätää, että puhelinmyynnissä sopimus sitoo kuluttajaa vasta kirjallisen hyväksymisen jälkeen. Kuluttaja-asiamiehen näkemyksen mukaan tämä vähentäisi ongelmia, mutta oikeusministeriön työryhmä ei pitänyt säännöstä tarpeellisenä. Ongelmaan olisi mahdollista puuttua myös siten, että sähköisen suoramarkkinoinnin tapaan puhelinmarkkinointiin vaadittaisiin kuluttajan etukäteissuostumus. Kuluttaja-asiamiehen asiaa koskeva aloite ei ole kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Lentoyhtiöiden ja matkatoimistojen konkurssit

Matkailumarkkinat ovat muuttuneet halpalentoyhtiöiden ja verkkomyynnin yleistymisen myötä. Tämä näkyy mm. Euroopan kuluttajakeskuksen saamista yhteydenotoissa lentomatkestamiseen liittyvien valitusten kasvuna. Viime vuosina on myös sattunut aiempaa useammin sekä lentoyhtiöiden että matkatoimistojen konkurssseja.

Valmismatkaliikevalvonta perustuu EU:n pakettimatkadirektiiviin ja sen pohjalta säädettyyn valmismatkaliikelakiin. Direktiivin tavoitteena on turvata matkustajien ennakkomaksut, paluukuljetus ja matkan keskeytymiskorvaukset tilanteissa, joissa valmismatkaliikkeen harjoittaja päätyy konkurssiin tai muuhun maksukyvyttömyystilanteeseen. KKV on tehnyt aloitteen valmismatkaliikevalvonnan vakuusjärjestelmän uudistamiseksi, koska nykyiseen järjestelmään liittyy vakuuden riittävyttä ja rahoituslaitosten vakavaraisuutta koskevia riskejä. Korvausten maksaminen kuluttajille voi prosessin luonteen vuoksi venyä 1–2 vuoteen, mikä on luonnollisesti suuri ongelma. Vakuusjärjestelmän organisointi vaihtelee eri maissa; useimmiten se on hoidettu joko yksittäisinä vakuuksina, rahastomallilla tai asiakkaille suunnattuina matkakohtaisina vakuutuksina.

Yhteistyö viranomaisten kanssa

Kuluttajaoikeudellinen työ on luonteeltaan verkostomaista – se perustuu yhteistyöhön kotimaisten ja ulkomaisten viranomaisten sekä elinkeinoelämän ja kuluttajajärjestöjen kanssa.

Kuluttajan asemaan vaikuttavia linjauksia tehdään lähes kaikilla hallinnonaloilla. Kuluttaja-asiamies tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa oikeudellisten ongelmien tunnistamiseksi sekä yhdenmukaisen ratkaisukäytännön takaamiseksi. Yhteistyössä tähdätään saumattomaan, ei siilomaiseen toimintaan. Toi-

mintatavat vaihtelevat, mutta pääosin ne sisältävät säännöllistä yhteydenpitoa ja tapaamisia, koulutustilaisuuksia, seminaareja ja tiedotuskampanjoita. Läheisiä yhteistyökumppaneita KKV:lle ovat aluehallintovirastot, Energiavirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Finanssivalvonta, Lapsiasiavaltuutettu, Opetushallitus, Tietosuojavaltuutettu, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä Viestintävirasto. Viime vuosien yhteisiä teemoja ovat olleet mm. pikavipit, verkkokauppa, viestintä- ja liikennepalvelut sekä markkinointi (sähkö, alkoholi ja uudet markkinoinnin muodot). Tietosuoja- ja yksityisyydensuojakysymykset linkittyvät usein kuluttajansuojanäkökohtiin, kuten esimerkiksi Big Data- ja My Data -kysymyksissä.

8 KULUTTAJAOSAAMISEN, -KASVATUKSEN JA -VALISTUKSEN EDISTÄMINEN

Toimivat markkinat edellyttävät sekä kuluttajalta että yritykseltä kuluttajaosaamista, joka on tietojen, taitojen, asenteiden ja toimintavalmiuksien muodostama kokonaisuus. Aiheittain tarkasteltuna kuluttajaosaamisen kokonaisuus sisältää tietoa kuluttajien oikeuksista ja vastuista, markkinoinnin ja mainonnan lukutaitoa, taitoja kotitalouden arjen hallinnasta ja yksityistalouden hoidosta sekä toimintavalmiuksia kestäväan kulutukseen sekä median ja teknologian käyttöön.

Markkinoilla kuluttajille tarjottava tieto on lisääntynyt ja monimuotoistunut. Tietoa tarjotaan monesta eri kanavasta digitaalisuuden ja sosiaalisen median yleistymisen myötä. Tiedon tuottajia on paljon ja heillä on erilaisia vaikuttamisen tavoitteita. Kuluttajan arjessa selviytymisessä keskeistä ovat tiedon hyödyntämisen taidot eli tiedon valintaan ja soveltamiseen liittyvä arviointikyky.

Kuluttajaosaamista edistetään formaalisti perusopetuksessa (koulut ja oppilaitokset) ja nonformaalisti koulutusjärjestelmän ulkopuolella (järjestöt, viranomaiset ja muut kansalaisille informaatiota tuottavat tahot sekä media). Koulujen ja oppilaitosten opetukselle on yhteisesti päätetyt tavoitteet ja sisällöt, jotka on kuvattu opetussuunnitelmien perusteissa. Formaalisti oppimisesta huolehtivat opettajat. Lisätäkseen opettajien valmiuksia käsitellä kuluttaja-asioita KKV on osallistunut opettajien perus- ja lisäkoulutukseen yliopistojen ja opettajien ainejärjestöjen kanssa. Lisäksi KKV tuottaa opettajien käyttöön perusopetuksessa opetussuunnitelmien perusteiden mukaisia oppimisasiaineistoja.

Opetushallitus vastaa kansallisesta opetussuunnitelmatyöstä. KKV on osallistunut OPS2016:n valmisteluun yhden työryhmän jäsenenä ja antanut asiakirjasta lausuntoja. KKV:n kuluttajakasvatuksen työn pohjana on ollut OECD:n suositukseen perustuva Kuluttajakasvatuksen strategia, jossa on määritelty opetuksen tavoitteita eri ikäryhmille. Talous- ja kuluttajataitojen vahvistamisen edellytykset ovat parantuneet, kun vuonna 2012 hyväksytyyn perusopetuksen tuntijakoasetukseen on lisätty talous- ja kuluttajataidot. OPS2016 -asiakirjassa vastuullinen kuluttajuus on mukana eri oppiaineiden tavoitteissa ja sisällöissä. Lisäksi opetuksen arvo-perustassa on todettu, ettei koulua ja opetusta saa käyttää kaupallisen vaikuttamisen kanavana. Tätä täydentää KKV:n ja Opetushallituksen yhteistyönä laatima ohje yritysten ja oppilaitosten välisestä yhteistyöstä.

Ammatillisessa opetuksessa sen sijaan talous- ja kuluttajataitojen opetuksen osuus on heikentynyt, sillä esimerkiksi ammattikorkeakoulutuksessa kuluttajaosaamista sisältävien opintokokonaisuuksien tarjonta on vähentynyt. Myös kotitalousopetus (talouskoulu), jossa opiskelijalle on annettu valmiuksia omassa arjessa selviytymiseen sekä kuluttajana toimimiseen, sulautetaan osaksi ammatilliselle toiselle asteelle valmentavaan ja valmistavaan koulutustarjontaan.

Kuluttajavalistus painottuu KKV:n toiminnassa viraston tehtävien mukaisesti kuluttajaoikeuteen ja siihen sisältyvään talousosaamiseen sekä mainonnan lukutaitoon. Keskeisenä valistuksen kanavana ylläpidetään verkkosivuja, jotka toimivat myös valtakunnallisen kuluttajaneuvonnan palvelukanavana. Tavoitteena on tulevaisuudessa kehittää sosiaalisen median käyttöä ja yhteistyötä sidosryhmien kanssa.

KKV on mukana TEM:in yhteydessä toimivassa taloudenhallinnan neuvottelukunnassa, jonka tehtävänä on edistää taloustietämystä ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Myös OKM:n Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa vuosille 2012–2015 on otettu esille talouden hallinnan taidot ja niiden edistäminen.

Viranomaiset ja kansalaisjärjestöt tekevät kuluttajavalistuksessa yhteistyötä ja yhteishankkeita. Yksi merkittävä hanke on Mun talous -verkosto, joka edistää nuorten taloustaitoja ja pyrkii tiivistämään eri organisaatioiden välistä yhteistyötä. Verkoston toimintaa rahoittaa Raha-automaattiyhdistys. Kansalaisjärjestöillä, vapaaehtoisella kansalaistoiminnalla ja kuluttajaliikkeellä on hyviä keinoja ja ihmisläheisiä menetelmiä tavoittaa kuluttajia. Lisäksi sosiaalisen median käytön yleistäminen mahdollistaa kuluttajien yhteisen tiedon rakentamisen.

9 KULUTTAJIEN NEUVONTAPALVELUT

Neuvontapalvelut ovat keskeinen osa kuluttajansuojajärjestelmää. Niiden tarkoituksena on myötävaikuttaa, että kuluttajan lainmukaiset oikeudet toteutuvat. Neuvontapalvelut ovat myös yritysten käytettävissä silloin, kun ne tarvitsevat opastusta reklamaatiotilanteiden hoitamiseksi.

Kuluttajaneuvonta

Kuluttajaneuvontapalvelu koostuu KKV:n verkkopalvelusta, jossa on vuosittain noin 1,2 miljoonaa kävijää sekä maistraateissa toimivasta kuluttajaoikeusneuvojen palvelusta, jossa vastataan vuosittain noin 80 000 puheluu ja 10 000 sähköiseen yhteydenottoon. Rajat ylittävien asioiden neuvonta ja riitojen käsittely on keskitetty KKV:ssa toimivaan Euroopan kuluttajakeskukseen, joka hoitaa vuosittain noin 2 600 yhteydenottoa. Kuluttajaneuvontapalvelujen tuottamiseen osallistuvat asiantuntemuksellaan myös kuluttaja-asiamiehen lakimiehet ja kuluttajariitalautakunnan esittelijät. Kuluttajaneuvonnan toiminnallinen kehittäminen on KKV:n lakisääteinen tehtävä.

Keskeisiä lähivuosien kehittämiskohteita ovat kuluttajahallinnon yhteisen tietopankin hyödyntäminen ja linkittäminen kuluttajariitalautakunnan käsittelyprosessiin, sähköisten asiakaspalvelumuotojen kehittäminen sekä kuluttajaviranomaisten yhtenäisten toimintatapojen luominen ja keskinäinen tiedon jakaminen. Palvelussa painotetaan sähköistä itsepalvelua, jossa asiakkaat voisivat itse ratkaista ongelmiaan, mutta erilaiset kuluttajat huomioiden tulee muitakin vuorovaikutuksen mahdollistavia kanavia kehittää.


Vuoden 2016 aikana tulevat voimaan ADR-direktiivi ja ODR-asetus, joilla molemmilla on vaikutusta kuluttajaneuvontapalveluihin. ADR-direktiivin myötä kaikkiin EU-maihin perustetaan tuomioistuimen ulkopuolisia riitojenratkaisumenettelyjä ja yhtenäistetään niiden toimintatapoja. Suomessa näitä ulkopuolisia menettelyjä hoitavat kuluttajariitalautakunta sekä Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEn lautakunnat, mutta niiden on viritettävä prosessejaan 90 päivän käsittelyaikatavoitteen saavuttamiseksi. ODR-asetus tuo palveluvalikoimaan uuden verkkopalvelun, jonka avulla kuluttajien on mahdollista löytää eri maiden ADR-tahot ja saattaa asiansa niiden käsittelyyn.

Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonnan organisointi ja rahoitus perustuvat lakiin talous- ja velkaneuvonnasta, joka on vuodelta 2000, jonka jälkeen neuvonnan toimintaympäristö on monella tapaa muuttunut. Valtiolta saatavan korvauksen lisäksi neuvontaa ovat lisärahoittaneet monet kunnat.

Talous- ja velkaneuvonnassa on vuosittain noin 30 000 asiakaskäyntiä ja 15 000 uutta asiakasta. Käräjäoikeuksiin tehdään vuosittain noin 4 000 velkajärjestelyhakemusta. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden varmistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asetti marraskuussa 2014 työryhmän selvittämään talous- ja velkaneuvonnan nykytilannetta sekä neuvonnan vaihtoehtoisia järjestämistapoja. Työryhmän tulee selvittää myös talous- ja velkaneuvonnan ja sen ohjauksen tehostamismahdollisuudet, aluehallintovirastojen velvoitteet sekä rahoituksen rakenne.

Niin eduskunta kuin eduskunnan oikeusasiamies ovat kiinnittäneet huomiota talous- ja velkaneuvonnan puutteisiin. Ongelmat ovat tulleet esille myös eri selvityksissä (Rissanen 2009; Velkajärjestelytyöryhmä 2011, 2013): valtionrahoituksen ennakoimattomuus, korvausten maksatuksen moniportaisuus, neuvontayksiköiden erikokoisuus ja pienuus sekä kuntien vaihtelevat käytännöt aiheuttavat sen, että neuvonnan palvelukyky on jatkuvasti altis häiriöille ja palvelun laatu vaihtelee.



Heikentyvien talousnäkymien takia talous- ja velkaneuvonnan kysyntä kuitenkin kasvaa koko ajan, sillä vuoden 2015 alusta tuli voimaan velkajärjestelylain uudistus, joka laajentaa talous- ja velkaneuvonnan asiakaskuntaa pien- ja yksinyrittäjiin, jolloin velkajärjestelyn piiriin voivat tulla myös yritystoiminnan velat. Vuonna 2014 kuluttajille rekisteröitiin lähes 1,5 miljoonaa maksuhäiriömerkintää. Maksuhäiriömerkintä oli vuoden 2014 lopussa yhteensä 367 000 suomalaisella, eli 8,5 prosentilla koko aikuisväestöstä, mikä on lähes yhtä paljon kuin ennätysvuonna 1997. Heistä kahdella kolmasosalla tuorein maksuhäiriömerkintä oli vuodelta 2014. (Suomen Asiakastieto Oy 2015.) Merkintöjen taustalla on mm. maksamattomia kulutusluottoja, puhelinlaskuja ja verkkokauppaostoksia sekä monia lakisääteisiä maksuja.

10 LÄHIVUOSIEN HAASTEET – AIHEITA TULEVALLE HALLITUSKAUDELLE

Tähän lukuun on koottu näkemyksiä siitä, mitä toimintaympäristön muutokset merkitsevät kuluttajansuojan näkökulmasta ja mihin kuluttajapolitiikassa on tarpeen lähitulevaisuudessa kiinnittää huomiota. Suurin osa esille otetuista asioista on ajankohtaisia muissakin maissa ja ne ovat olleet esillä kansainvälisessä yhteistyössä niin OECD-maiden kuin EU:n piirissä. Suomessa voidaan hyödyntää mm. EU:n komission tutkimustoimintaa, jota on viime vuosina huomattavasti lisätty, koska on nähty tarpeelliseksi saada syvällistä tietoa niin markkinoiden toiminnasta kuin kuluttajien käyttäytymisestä. Tutkimusta on kohdennettu erityisesti digitaalisiin sisämarkkinoihin, koska digitalisaation ajatellaan luovan Eurooppaan talouskasvua ja työpaikkoja ja sen myötä kuluttajille hyvinvointia. Keskeisiä kysymyksiä on kuluttajien luottamuksen synnyttäminen ja säilyttäminen muuttuvilla markkinoilla, samoin haavoittuvien kuluttajaryhmien ottaminen huomioon, jotta kaikki pysyvät mukana digitalisaatiokehityksessä. Komissiossa on parhaillaan vireillä yksittäisiä selvityksiä mm. verkossa toimivista vertailutyökaluista ja lapsiin kohdistuvasta markkinoinnista online-ympäristössä.

Globalisaatio

Kun niin fyysisiä tuotteita kuin palveluita voidaan hankkia periaatteessa mistä tahansa, hyödykkeiden alkuperä ja arvoketjut voivat jäädä hämäräksi. Tämä nostaa esille kansainvälisen kaupan vastuukysymykset. Kuluttajat myös odottavat, että kuluttajansuojaviranomaiset pystyisivät selvittämään ja jäljittämään vastuut sekä tarvittaessa saamaan edesvastuuseen vastuulliset elinkeinonharjoittajat. Tilanne haastaa EU:n jäsenmaat pohtimaan kansallisten valvontakeinojensa vaikuttavuutta sekä kehittämään entisestään valvontaviranomaisten yhteistyötä ja rajat ylittäviä toimintatapoja ja valtuuksia.

Globaaleilla kuluttajamarkkinoilla liikkuu myös yhä enemmän huijauksia yrittäviä yrityksiä. Huijatuksi voi joutua kuka tahansa iästä tai koulutuksesta riippumatta. Huijarit ovat usein ammattilaisia, joilla on kytköksiä kansainväliseen talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen.

Julkisten palvelujen kaupallistuminen ja markkinaehtoistuminen

Kun yksityinen ja julkinen tuotanto lähentyvät toisiaan, asiakkaiden niihin kohdistamat odotukset samankaltaistuvat. Kansalaiset alkavat suhtautua julkisiin palveluihin maksavina asiakkaina, ja he odottavat julkisten palveluiden tuottajilta samanlaista palvelua kuin kaupallisten palvelujen tuottajilta, ja esimerkiksi oikeutta hyvitykseen virhetilanteissa. Terveys- ja hoivapalveluissa yksityisen palvelutarjonnan kasvu lisää kilpailua ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksia. Kuluttajan valinnanmahdollisuuksia laajentaa myös potilasdirektiivi (2011/24/EU), jonka mukaan potilas saa hakea vapaasti terveyspalveluja toisesta EU- tai ETA-valtiosta ja Sveitsistä. Potilasdirektiivin implementointi Suomessa on kuitenkin jossain määrin vaihtoehtoja rajaava. Julkisen palvelutuotannon markkinaehtoistuminen sekä kolmannen sektorin roolin muuttuminen luovat edellytyksiä kuluttajien valinnanvapauden laajentamiselle, joka tulee turvata koko väestölle, ei pelkästään hyväosaisille.

Fragmentaatio

Markkinoiden pirstaloituminen näkyy asiakkaiden käyttäytymisen eriytymisenä, jolloin markkinoiden toimivuus näyttää eri tavoin eri tahoille. Kuluttajansuojan näkökulmasta pohdittavaksi tulee mm. erityisryhmien tarpeiden ja haavoittuvien kuluttajien tilanteiden tunnistaminen ja kompensointi.

Jakamistalous ja kiertotalous

Itsepalvelukulttuurin yleistymisen ja sen moninaistuminen on ollut viime vuosikymmenten keskeisimpiä kehityssuuntia kaikissa pitkälle kehittyneissä yhteiskunnissa. Itsepalvelu on vaiheittain muuttanut asioimiskäytäntöjä ja niiden taustalla olevia ajattelumalleja.

Kuluttajat ovat myös kehittäneet omaehtoisia toimintamuotoja kaupallisten palveluiden rinnalle. Kuluttajien toiminnassa kiertotalous näkyy selvimmin pyrkimyksinä vähentää ruokahävikkiä sekä jakamistalouden ja second hand -markkinoiden yleistymisenä.

Tavaroiden ja palveluiden yhteiskäyttö, vaihtaminen, lainaaminen, vuokraaminen, lahjoittaminen ja myyminen muuttavat käsityksiä hyödykkeiden niin tuottamisesta, kuluttamisesta kuin omistamisestakin. Oletettavasti tämä synnyttää myös uudenlaista elinkeinotoimintaa. Toimijoilla voi olla monenlaisia rooleja ja kaupallisen ja ei-kaupallisen toiminnan raja saattaa hämärtyä. Olisi kuitenkin tärkeää varmistaa, että kaikissa tilanteissa kuluttajansuojan peruseriaatteet mm. virhetilanteissa toteutuvat ja kuluttajat voivat luottavaisesti hyödyntää uudentyypistä toimintaa.

Digitalisaatio

Digitalisaatio mahdollistaa täysin uudenlaisia toimintatapoja markkinoilla. Muutos vaikuttaa laajasti eri toimintoihin: kauppaan, palveluihin, asiointiin, maksamiseen sekä sitä kautta kuluttajien käytäntöihin. Jotta digitalisaation vaikutukset olisivat mahdollisimman myönteisiä ja siitä koitua hyöty palvelujen parantumisena ja monipuolistumisena tulisi maksimoiduksi, huomiota kannattaa kiinnittää mm. seuraaviin seikkoihin:

- Sopimusehtojen määrä ja merkitys kuluttajan taloudessa kasvavat. Sekä yritysten, palvelujen kehittäjien että lainsäätäjän kannattaa kiinnittää huomiota sopimusehtojen laatuun. Hyvin laaditut ehdot eivät ole vaikeaselkoisia, vaan lisäävät kuluttajien ymmärrystä ja ohjaavat olennaisten asioiden äärelle.
- Markkinoiden perinteinen työnjako ja sopimussuhteiden osapuolet ovat jo muuttuneet ja muuttuvat edelleen, jolloin pohdittavaksi tulevat erityisesti ongelmatilanteissa vastuukysymykset.
- Maksaminen erilaisin mobiilivälinein mahdollistaa kaupankäynnin sellaisissakin tilanteissa, joissa maksamisjärjestelyt ovat aiemmin vaikuttaneet ostopäätöksen tekemiseen. Maksaminen osana palvelua asettuu uuteen rooliin. Erilaisista maksutavoista kuluttajan tulisi osata valita tai tunnistaa tilanteeseen tai tarpeeseensa parhaiten sopiva palveluntuottaja tai rahoitus, joka tarjoaa transaktion lisäksi muitakin etuja. Kehityksen myötä niin yksityisyyden suoja kuin maksamisen turvallisuus asettuvat uuteen tilanteeseen. Kehitys voi heikentää myös erityisesti haavoittuvien kuluttajien ja erityisryhmien maksamista. Maksaminen muuttuu näkymättömäksi ja abstraktiksi käteisen ja perinteisten maksukorttien käytön vähenemisen myötä. Tuolloin kuluttajan oman talouden hallinnan perinteiset käytännöt muuttuvat. Taloudenhallintaan voi toki syntyä markkinoilla uusia palveluita.
- Toiminnan siirtyminen yhä enenevässä määrin digitaalisiin ympäristöihin kasvattaa kuluttajista talentuvan datan määrää. Tämän Big datan hyödyntäminen on vasta alkutekijöissään, ja yksi keskeinen kysymys siinä liittyy myös kuluttajan oikeuteen saada omaa käyttäytymistä koskevaa dataa käyttöönsä. Oman datan hyödyntäminen mahdollistasi älykkäiden ja tarkasti räätälöityjen palveluiden luomisen kuluttajalle. Jos kuluttajalla olisi mahdollisuus tietojensa hyödyntämiseen, hän voisi käyttää sitä esim. palveluntarjoajan kilpailuttamisessa.
- Tietosuoja ja yksityisyyden uhat kasvavat kaikilla aloilla, ja ongelmia voi aiheutua esim. yleistyvissä olevista pilvipalveluista. Tietomurrot tai väärinkäytökset sivullisille päätyvistä asiakastiedoista ovat jo yleisiä. Vaikka digitalisaatio tarjoaa suuria mahdollisuuksia, kannattaa uhkien ja riskeihin varautua proaktiivisesti. Tässä kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö on hyvä keino.

- Verkon kapasiteetin tarve kasvaa kiihtyvällä vauhdilla. Vaikka liittymän nopeuden ja datamäärien tuotteistaminen onkin sallittua, on varmistettava kaikkien kuluttajaryhmien mahdollisuus valita haluamansa sovellukset ja palvelut verkkoympäristössä. Kun niin julkiset kuin yksityiset palvelut siirtyvät yhä enemmän verkkoon, on välttämätöntä varmistaa, että kansalaiset ja kuluttajat pystyvät kohtuuhintaisen ja riittävän nopean internetyhteyden avulla yhdenvertaisesti toimimaan yhteiskunnan jäsenenä ja saamaan esteettömän pääsyn haluamiinsa palveluihin. Erityisen tärkeää on pääsy asiointiin viranomaisten kanssa ja peruspalveluissa. Uusi tietoyhteiskuntakaari sisältää verkkoneutraaliteettia koskevan säännöksen ja kuluttaja-asiamies pitää tärkeänä, että vastaavat periaatteet sisällytettäisiin myös uuteen EU-asetukseen.
- Matkustaminen ja liikenne ovat murroksessa ja älyliikenne tekee tuloaan. Liikenne mielletään palveluna, jota jatkossa voisivat tarjota esimerkiksi älyliikenteen operaattorit. Kokeiluhankkeet, joiden tavoitteena on edistää älyliikenteen palvelumarkkinan syntymistä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä ja kaupalliset innovaatiot ja sovellukset muuttanevat tulevaisuudessa toimintaympäristöä, kuten myös mahdollinen kilpailun avautuminen. Kuluttajan aseman kannalta tämä on pääasiassa lupaavaa. Monipuolinen kuluttaja-asiantuntemus olisi hyvä tuoda osaksi kehitysprosessia varhaisessa vaiheessa, jotta niin käyttäjälähtöisyys, matkustajan oikeudet, heikkojen ja haavoittuvien kuluttajien asema, yksityisyyden suoja, erilaisilla alueilla asuvien kuluttajien tarpeet ja liikkuminen perusoikeutena integroituisivat osaksi uutta palvelukehitystä innovaatioiden syntymistä kuitenkin vaarantamatta.

Kuluttajaosaamisen kehittäminen

Kuluttajaosaamisella tarkoitetaan sekä kuluttajien kykyä toimia markkinoilla että elinkeinonharjoittajien kykyä toimia mm. asiakaspalvelutilanteissa kuluttajalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kuluttajaosaamisen monipuolinen edistäminen edellyttää monentyyppisiä toteutus- ja lähestymistapoja. Kehittämistarpeita on mm. seuraavilla alueilla:

- Perusopetuksen uusien opetussuunnitelmien soveltamisen tueksi on tärkeä järjestää opettajille täydennyskoulutusta talous- ja kuluttajataitojen tavoitteista ja erityisesti kuluttajaoikeudellisista aiheista. Myös uutta opetusaineistoa tarvitaan.
- Ammatillisten tutkintojen kuluttajaosaamista voisi kehittää yhdessä työelämän ja opetusviranomaisten kanssa. Markkinoiden toimivuuden kannalta on keskeistä määritellä kuluttajaosaaminen ja sisällyttää se opetussuunnitelmien ammattiosaamisen kuvauksiin, oppimistavoitteisiin ja sisältöihin.
- Kuluttajakasvatuksen pedagogiikkaa ja valistuksen menetelmiä on tutkittu kovin vähän, joten sitä olisi aktivoitava. Talous- ja kuluttajataitojen kehittymistä tulisi seurata ja arvioida Koulutuksen kansallisen arviointikeskuksen johdolla

Kuluttajien neuvontapalvelujen kehittäminen

Julkishallinnon yleisten asiakaspalvelutavoitteiden mukaisesti kuluttajaneuvontapalveluja ollaan kehittämässä asiakasnäkökulma huomioon ottaen kohti keskitettyä yhden luukun palvelumallia, jossa tavoitteena on saumaton palvelukokemus, asiakasvirtojen tehokas ohjaaminen oikeaan paikkaan ja kuluttajaviranomaisten yhteistyön lisääminen. Asiakkaan ei tarvitse tietää, mikä viranomainen hänen asiaansa hoitaa, vaan viranomaisen ratkoo toimivaltakysymykset.

Vuoden 2016 aikana tulee voimaan ADR-direktiivi ja ODR-asetus, joilla molemmilla on vaikutusta kuluttajaneuvontapalveluihin. Suomessa tavoitteena on istuttaa nämä tavoitteet ja palvelut osaksi suomalaista järjestelmää siten, että lautakuntien palvelukyky säilyy ja asiakkaat ohjataan palvelumallin mukaisesti ensimmäiseksi kuluttajaneuvontapalveluihin.

Ehdotuksia seuraavan hallitusohjelman hankkeiksi

Valvonnan tehostaminen

Kuluttajansuojalainsäädännön valvonnan tehokkuus on yksi tärkeä tekijä markkinoiden toimivuuden varmistamisessa. Kuluttajansuojalainsäädäntöä rikkovat elinkeinonharjoittajat aiheuttavat menetyksiä kuluttajille ja saavat perusteevontaa kilpailuetua suhteessa toisiin elinkeinonharjoittajiin. Jos kuluttajansuojalainsäädännön valvonta ei ole riittävän tehokasta, se voi heikentää valvonnan uskottavuutta ja sen myötä lainsäädännön noudattamista, mistä on haitallisia seuraamuksia niin kuluttajille kuin elinkeinonharjoittajille markkinoilla. Valvonnan tehokkuus edesauttaa myös sitä, että valvontaa voidaan kohdistaa tasapuolisesti kaikkiin markkinoilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Myös kuluttajaa suojaava EU-lainsäädäntö edellyttää tehokkaita valvontakeinoja, vaikka se jättää kansallisesti säänneltäväksi tarkemmin sen, miten valvonta toteutetaan ja minkälaisia sanktioita säännöksiä rikkoville elinkeinonharjoittajille säädetään. Valvonnan tehokkuus on tällä hetkellä otettu myös yhdeksi komission prioriteeteista. Oikeusministeriön työryhmä on 5.3.2015 jättämässään mietinnössä ehdottanut uudistuksia kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksiin, jotta lainrikkomukset saataisiin jatkossa päättymään nopeammin ja viranomaisten resursseja käytettyä tehokkaammin. Ehdotukset koskevat kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyn kehittämistä, seuraamusmaksun käyttöönottoa ja aluehallintovirastojen valvontamahdollisuuksien laajentamista.

Talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden varmistaminen

Talous- ja velkaneuvonnan organisointi ja rahoitus perustuvat lakiin talous- ja velkaneuvonnasta, joka on vuodelta 2000. Sittemmin neuvonnan toimintaympäristö on muuttunut ja muuttumassa monin eri tavoin. Pitkään jatkuneen huonon taloustilanteen vuoksi kuluttajien velkaongelmat voivat lisääntyä ja sen myötä talous- ja velkaneuvontapalvelujen kysyntä kasvaa. Onkin tärkeää pitää huolta talous- ja velkaneuvonnan palvelukyvystä. Nykyinen tapa järjestää ja rahoittaa talous- ja velkaneuvontaa on tulossa tiensä päähän. Kuntien halukkuus ja mahdollisuudet tuottaa palvelua vähenevät. Korvaavia palveluntuottajia on vaikea löytää ja palvelukatkokset voivat yleistyä. Nykyinen ohjausjärjestelmä on hallinnollisesti työläs. Ohjauksen vaikutuskeinot ovat riittämättömät, minkä vuoksi palvelu vaihtelee määrällisesti ja laadullisesti eri puolilla maata, mikä vaarantaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä on esittänyt uusia järjestämävaihtoehtoja maaliskuussa 2015 jättämässään mietinnössä.

Valmismatkaliikevalvonnan vakuusjärjestelmän uudistaminen

Vakuusjärjestelmän uudistus on mainittuna jo nykyisessä Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa, mutta sen toteuttaminen on lykkääntynyt pakettimatkadirektiivin uudistamistyön vuoksi. Direktiivityö on nyt edennyt, eikä esteitä vakuusjärjestelmän uudistamiselle ole. Uudistaminen on tarpeen, koska nykyiseen järjestelmään sisältyy riskejä vakuuksien riittävyden suhteen. Järjestelmä on myös kohtuuttoman hidaskuluttajien näkökulmasta, koska prosessin luonteen vuoksi korvausten maksatus voi venyä usealla vuodella.

KIRJALLISUUS

Accenture (2015) Engaging the Digital Consumer in the New Connected World.

EPSI Rating (2015) Suomalaisten tyytyväisyyden katsaus 2014 – toimialojen benchmarkit.

Ericsson (2014) Ericsson Mobility Report. November 2014.

Saatavilla: <http://www.ericsson.com/res/docs/2014/ericsson-mobility-report-november-2014.pdf>. Viitattu 23.3.2015.

Eriksson, Kai & Tuorila Helena (2014) Suomalainen itsepalvelukulttuuri historiallisesta näkökulmasta.

Historiallinen aikakauskirja 3/2014, 311–322.

Euroopan komissio (2012) Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma – edistetään luottamusta ja kasvua.

Saatavilla: http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer_agenda_2012_fi.pdf. Viitattu 23.3.2015.

Euroopan parlamentti ja neuvosto (2014) Asetus N:o 254/2014 (26.2.2014) monivuotisesta kuluttajaohjelmasta vuosiksi 2014–2020.

Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1427285456822&uri=CELEX:32014R0254>. Viitattu 23.3.2015.

European Commission (2013) 9th Consumer Scoreboard. Consumers at home in the single market.

Saatavilla: http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/editions/cms9_en.htm. Viitattu 23.3.2015.

European Commission (2014) Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe.

Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0398R%2801%29>. Viitattu 23.3.2015.

European Union (2014) Consumer Markets Scoreboard. Making markets work for consumers. 10th Edition.

Saatavilla: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/index_en.htm. Viitattu 23.3.2015

FiCom (2015) DNA:n tutkimus: TV tuli puhelimeen.

Saatavilla: http://www.ficom.fi/ajankohtaista/index_2.html?&Id=1424933138.html. Viitattu 23.3.2015.

Finanssialan keskusliitto (2014) Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat.

Saatavilla: http://www.fkl.fi/materiaalipankki/julkaisut/Julkaisut/Saastaminen_luotonkaytto_ja_maksutavat_2014.pdf. Viitattu 23.3.2015.

Finanssivalvonta (2014) Peruspankkipalveluja on edelleen pääsääntöisesti hyvin saatavissa.

Saatavilla: http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Finanssialan_palveluita/Pankkipalvelut/Peruspankkipalvelut/Pages/2014.aspx.

Viitattu 23.3.2015.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Viestintävirasto (2014) Matkapuhelinliittymien myynnin kuluttajaongelmat 2014 -tutkimus.

Saatavilla: <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/tutkimukset/mystery-shopping-matkapuhelinliittymat-2.9.2014.pdf>.

Viitattu 23.3.2015.

OECD (2010) Consumer policy toolkit. Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079663-en>. Viitattu 23.3.2015.

Office of Fair Trading (2006) Research on impact of mass marketed scams.

A summary of research into the impact of scams on UK consumers. December 2006.

Rissanen, Kirsti (2009) Velkajärjestelyn uudistaminen. TEM julkaisuja 8/2009.

Saatavilla: https://www.tem.fi/files/21927/TEM_8_09_nettiin.pdf. Viitattu 23.3.2015.

Suomen Asiakastieto Oy (2015) Luotonmyöntäjien tarkkuus on vähentänyt usia merkintöjä – Maksuhäiriöisten kuluttajien määrä kasvaa edelleen. Lehdistötiedote 9.1.2015.

Saatavilla: <http://www.asiakastieto.fi/web/fi/asiakastieto/uutishuone#/pressreleases/1104087>. Viitattu 23.3.2015.

Suomen virallinen tilasto (2014) Kaupan liikevaihtokuvaaja [verkkajulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus.

Saatavilla: <http://www.stat.fi/til/klv/kas.html>. Viitattu 23.3.2015.

Suomen virallinen tilasto (2015) Kuluttajabarometri [verkkajulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus.

Saatavilla: <http://tilastokeskus.fi/til/kbar/tau.html>. Viitattu 23.3.2015.

Velkajärjestelytyöryhmä (2011) Velkajärjestelyn uudistaminen. OM mietintöjä ja lausuntoja 11/2011.

Saatavilla: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/112011velkajarjestelynuudistaminen.html>. Viitattu 23.3.2015.

Velkajärjestelytyöryhmä (2013) Velkajärjestelylain tarkistaminen. OM mietintöjä ja lausuntoja 59/2013.

Saatavilla: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1384944714933.html>. Viitattu 23.3.2015.

Verkkokauppatilasto (2014) Perustietoa verkkokauppaseurannasta sekä verkko-ostaminen 2014/H1.

Saatavilla: http://www.kauppa.fi/ajankohtaista/tiedotteet/taantuma_nakyy_etenkin_palveluiden_verkkokaupassa_24432.

Viitattu 23.3.2015.

