

2.5.2012
LAPS/186/2012

Työ- ja elinkeinoministeriölle

ASIA Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämisselvitys

VIITE TEM/767/00.04.01/2012

ASIA Työ- ja elinkeinoministeriö esittää Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämistä. Lisäksi harkitaan myös, onko Kuluttajatutkimuskeskus yhdistettävissä uuteen virastokokonaisuuteen. Painetta hallinnon uudistamiseen ovat luoneet erityisesti valtiontalouden tiukentuvat vaatimukset. Tarkoitus ei ole muuttaa eri virastojen lakiin perustuvia tehtäviä. Tässä vaiheessa näyttää siltä, että yhdistäminen tehostaisi virastojen hallinnon ja viestintätehtävien hoitamista sekä vähentäisi toiminnan haavoittuvuutta. Mikäli yhdistämiseen päädytään, uusi virasto aloittaisi toimintansa vuoden 2013 alusta. Lapsiasiavaltuutetulta on pyydetty lausuntoa, jota hyödynnetään osana selvitystyötä.

Lapsen oikeuksien näkökulma arvioinnin perusteena

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä Suomessa on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yleisellä yhteiskunnallisella tasolla. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991). Lapsiasiavaltuutettu arvioi ehdotusta Kuluttajaviraston, Kilpailuviraston sekä Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämisestä lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsilla tarkoitetaan sopimuksessa kaikkia alle 18-vuotiaita.

Virastojen yhdistämisasian kannalta olennaisia YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteita ovat lasten yhdenvertaisen kohtelun periaate (2 artikla), lapsen edun asettaminen etusijalle kaikissa lainsäädäntöelinten toiminna (3 artikla), lapsen suojeleminen kaikenlaiselta taloudelliselta hyväksikäytöltä (32 artikla) sekä artikla 18, jonka mukaan julkisen vallan tulee kunnioittaa vanhempien ensisijaista vastuuta lapsen kasvatuksesta. Lapsella on oikeus

yksityisyyteen (art 16). Lisäksi artiklan 12 mukaan lapsella on oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi omassa asiassaan. Lapsella on oikeus saada tietoa, joka edistää hänen hyvinvointiaan ja toisaalta tulla suojelluksi tiedolta ja aineistolta, joka on hänen hyvinvointinsa kannalta haitallista (art 17).

Alaikäiset ovat jatkuvasti merkittävämpi kuluttajaryhmä ja markkinoinnin kohderyhmä. Alaikäiset vaikuttavat myös vanhempiensa kulutuspäätöksiin. Alaikäiset ovat kuitenkin samalla erityisen haavoittuva kuluttajaryhmä. Suomen lainsäädännössä onkin useita erityisiä säännöksiä, jotka liittyvät alaikäisiin kuluttajina tai markkinoinnin kohteina. Alaikäisillä tulee myös olla mahdollisuus ottaa itsenäisestikin yhteyttä kuluttaja-asiamieheen. Lapsella on myös oikeus saada ikätasolleen ymmärrettävää tietoa kuluttajan oikeuksista ja velvollisuuksista. Suomessa lainsäädäntö turvaa varsin hyvin lapsen aseman ja tarvittavan suojelun kuluttajana.

Tältä kannalta yhdistämisen kohteena olevista virastoista lapsen oikeuksien kannalta merkitystä on pääasiassa Kuluttajaviraston tulevaisuuden toimintaedellytyksillä. Kilpailuviraston toimiala markkinoiden toimivuuden valvojana on lapsiasiavaltuutetun työstä etäämpänä. Kuluttajatutkimuskeskus on puolestaan myös tärkeä toimija, joka voi tarjota uutta syventävää tietoa myös lapsesta kuluttajana.

Kuluttajaviraston ja Lapsiasiavaltuutetun toimiston yhteistyö on toiminut hyvin

Lapsen oikeuksien kannalta Kuluttajavirasto on toimijana osoittautunut tärkeäksi lapsiasiavaltuutetun yhteistyökumppaniksi. Olemme säännöllisin väliajoin käyneet keskustelua ja suunnitelleet vaikuttamistyötä aihepiireissä, jotka molempien toiminnassa ovat lasten oikeuksien näkökulmasta tulleet esille. Lapsiasiavaltuutetun toimisto on ohjannut lapsiin liittyvistä kuluttaja-asioista yhteyttä ottaneita kansalaisia kuluttaja-asiamiehen ja kuluttajaviraston palveluihin. Kuluttajaviraston edustaja Anja Peltonen on ollut vuodesta 2007 STM:n yhteydessä toimivan lapsiasianeuvottelukunnan asiantuntijajäsen.

Kuluttajavirasto tiedottaa ja neuvoa ansiokkaasti lapsen asemasta kuluttajana sekä arvioi alan, mm. markkinoinnin, kehitystrendejä¹. Lapsiasiavaltuutettu ja kuluttajavirasto ovat tehneet yhteistyötä viraston tiedotuksen kehittämiseksi niin, että se olisi myös lapsille ja nuorille itselleen ymmärrettävää. Myös alaikäisillä tulee olla mahdollisuus ottaa yhteyttä kuluttaja-asiamieheen, jos he kokevat oikeuksiaan kuluttajana loukatun.

Kuluttajatutkimuskeskuksen kanssa suoranaista yhteistyötä lapsiasiavaltuutetun toimistolla on ollut vähemmän. Olemme kuitenkin pitäneet keskuksen valitsemia tutkimuskohteita lasten ja perheiden kuluttaja-aseman seurannan kannalta perusteltuina ja uutta

¹ Esimerkiksi. <http://www.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/lapsi-kuluttajana/lapsi-ostoksilla/>

tietoa tuovina. Esimerkkeinä tutkimusaiheista mainittakoon nuorten taloudellinen osaaminen, lapsiperheiden rahankäyttö, kauppojen aukioloaikojen seuranta sekä hyvinvoinnin uusien mittareiden kehittäminen. Lapsen oikeuksien kannalta on hyvä, että Kuluttajatutkimuskeskus verkostoituu laajasti yhteiskunta- ja hyvinvointitutkimuksen alalla ja että tutkimuksella myös ennakoituaan tulevaisuuden kuluttajapolitiikan haasteita. Perheiden ja lasten arjessa kuluttaja-asiat kietoutuvat yleisiin arjen hyvinvoinnin ja toimeentulon kysymyksiin.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotto virastojen yhdistymiseen

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, ettei lapsen oikeuksien kannalta ole estettä Kuluttaja- ja Kilpailuvirastojen hallinnolliseen yhdistämiseen siten, että molempien lakisääteiset tehtävät säilyvät entisellään. On tärkeä toteuttaa yhdistäminen myös käytännössä niin, että sekä kuluttaja- että kilpailunäkökulma saavat oman tarpeellisen osansa uuden viraston voimavaroista.

Kuluttajapolitiikka ei tavoittele pelkästään markkinoiden toiminnan tai kilpailun varmistamista, vaan sillä on myös muita yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten esimerkiksi alaikäisen haavoittuvan aseman huomiointi ja lapsen oikeuksien suojaaminen kuluttajana. Tästä syystä on myös tarpeen tiedostaa, että eteen voi tulla esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa tilanteita, joissa kuluttajanäkökulma ja kilpailunäkökulma ovat keskenään ristiriidassa.

Kuluttajavirastolla ja kuluttaja-asiamiehellä on tärkeä itsenäinen valvontatehtävä kuluttajansuojalain sekä monien erillislakien perusteella. Tämä valvontatehtävä on lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta merkittävä. Valvontatehtävän ohella Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen tehtäviin kuuluu lainsäädäntöön vaikuttaminen aloitteiden ja lausuntojen kautta. Virastojen yhdistämisen tai mahdollisesti muuttuvan ministeriöohjauksen ei tule käytännössäkään vaikeuttaa Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen itsenäistä valvonta- ja vaikuttamistehtävää.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kuluttaja-asiamiehen riippumaton asema ja riittävät voimavarat turvataan lainsäädännössä ja käytännössä. Asiamiehellä tulee olla mahdollisuus antaa itsenäisesti lausuntoja ja tehdä aloitteita. Tämä linjaorganisaatiosta itsenäinen asema voidaan turvata esimerkiksi Tanskassa toteutetun virastojen yhdistämisen tapaan niin, että kuluttaja-asiamiehellä on oma talousarvio ja henkilöstö osana laajempaa virastokokonaisuutta.

Kuluttajatutkimuskeskuksen osalta lapsiasiavaltuutettu arvioi, että sen yhdistämisellä nyt esitettyyn kokonaisuuteen voisi olla myös haittapuolia. Näyttää siltä, että se voisi johtaa tutkimuksen nykyisen alan kapeutumiseen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden heikkenemiseen rahoitusmahdollisuuksien heikentyessä ja toimintojen mahdollisesti pilkkoutuessa eri organisaatioihin.

Kuluttajatutkimuskeskuksen tuleva asema olisi siis parempi arvioida osana valtion sektoritutkimuksen tulevia järjestelyjä. Nyt esitetylle virastojen yhdistämiselle vaihtoehtoisia ratkaisuja on kartoitettu ansiokkaasti Kuluttajatutkimuskeskuksen omassa skenaariotyössä.

Lausunnon tiivistelmä

Lapsiasiavaltuutettu ei näe lapsen oikeuksien kannalta estettä Kuluttajaviraston ja Kilpailuviraston hallinnolliselle yhdistymiselle, mikäli Kuluttajaviraston lakisääteiset tehtävät säilyvät entisellään ja mikäli Kuluttajavirastolle ja sen kuluttaja-asiamiehelle turvataan myös käytännössä edellytykset itsenäiseen valvonta- ja vaikuttamistehtävään.

Lapsiasiavaltuutettu arvioi, että Kuluttajavirasto on toiminut aktiivisesti lapsen oikeuksien turvaamiseksi ja lapsen suojelemiseksi kuluttajana sekä mainonnan kohteena. Lapsiasiavaltuutettu on tehnyt hyödylliseksi kokemaansa ja säännönmukaista yhteistyötä Kuluttajaviraston kanssa. Pidän tärkeänä, että yhteistyö jatkuisi myös uudessa organisaatiossa.

Kuluttajatutkimuskeskuksen asema olisi luontevampaa arvioida osana valtion sektoritutkimuksen tulevaisuutta. Siirtymisellä esitettyyn virastokokonaisuuteen voisi olla Kuluttajatutkimuksen kannalta myös haittapuolia. Tutkimuksen ala voisi kapeutua. Pidän tärkeänä, että jatkossakin nähdään kuluttajatutkimuksen yhtymäkohdat lasten ja perheiden hyvinvoinnin ja arjen tutkimukseen sekä tulevaisuuden kehityskulkujen ennakointiin.

Jyväskylässä 2.5.2012

Maria Kaisa Aula
Lapsiasiavaltuutettu