

Asia: VN/9183/2021

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) ei kannata ehdotusta, että se nimettäisiin oikeutetuksi yksiköksi, jolla olisi oikeus nostaa kieltokanteita kuluttajien puolesta. Tukes katsoo, että tehtävä soveltuu kuluttajansuojaviranomaisten hoidettavaksi. Tehtävän tarkoituksenmukainen ja tehokas hoito edellyttää, että se kuuluu sellaisen viranomaisen tehtäviin, jolla on lakisääteinen velvollisuus edistää kuluttajien yleistä etua, turvata kuluttajien taloudellinen ja oikeudellinen asema sekä avustaa kuluttajia.

Edustajakannedirektiivin ja ehdotetun uuden kieltokanteita koskevan lain soveltamisala on laaja. Kuluttajansuojaviranomaisten toimivalta on kuitenkin nykyisinkin laaja ja siihen kuuluu mm. edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvia Tukesin toimialan säädöksiä. Tukes vastaa muiden viranomaisten kysymyksiin ja auttaa näitä silloin, kun

tehtävät liittyvät Tukesin asiantuntemuksen alaan. Tukes tulee toimimaan näin myös jatkossa. Tehtäväjaon selkeyden kannalta olisi perusteltua, että kuluttajansuojaviranomaiset hoitavat kuluttajansuojaan liittyvät tehtävät ja Tukes auttaa tarvittaessa. Tämä on myös tehokasta viranomaisten resurssienkäyttöä.

Muut viranomaiset voisivatkin mahdollisesti olla virallisina lausuntoja antavina tahoina edustajakannedirektiivin tarkoittamissa prosesseissa. Tehtävän ytimessä olisi kuluttajien etujen valvominen, jota tukisi muilta viranomaisilta saatu asiantuntija-apu toimialoillaan.

Mietinnössä on perusteltu, miksi ryhmäkannelain mukaista kanneoikeutta ei laajennettaisi viranomaisten osalta ja nämä samat perustelut koskevat Tukesin toimialalla yhtä lailla edustajakannedirektiivin tarkoittamia kieltokanteita.

TUKESIN ROOLIN MUUTTUMINEN

Uusi tehtävä merkitsisi Tukesin roolin merkittävää muuttumista neutraalista valvojasta kuluttajien etujen valvojaksi. Tällä hetkellä Tukesin rooli ei ole pelkästään tai edes korostuneesti kuluttajien yhteisten etujen valvoja.

Tukesin rooliin valvontaviranomaisena ei istu puolueettomuus päätöksenteossa ja samalla oikeus ajaa kanteita kuluttajien puolesta. Tukes noudattaa päätöksissään tasapuolisuutta ja yhdenvertaisuutta, jota kuluttajien etujen ajaminen osassa tapauksia horjuttaisi. Tukesin velvollisuus on tarkastella tilannetta objektiivisesti ilman, että jommankumman osapuolen (elinkeinonharjoittajan tai kuluttajan) edut ovat etusijalla. Tukesilla on tällainen neutraali valvojan rooli myös esim. kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) valvojana.

Tukes ei myöskään lähde selvittämään toimivaltaansa kuuluvia asioita seuraamus edellä. Tukes keskittyy päätöksissään objektiivisesti siihen, täyttääkö tuote vaatimukset.

Ongelmallista olisi myös se, että rooli muuttuisi vain joillakin toimialoilla. Työryhmän mietinnössä perustellaan Tukesin nimeämistä oikeutetuksi yksiköksi sillä, että lainsäädäntö olisi johdonmukaista ja vältettäisiin katvealueiden syntyminen. Tukesin näkökulmasta lainsäädäntö muuttuu epäjohdonmukaiseksi, kun Tukesin on joillakin toimialoilla valvottava kuluttajien yhteisiä etuja ja muilla toimialoilla Tukesin rooli on neutraali. Katvealueita ei myöskään synny, jos jatkossakin kuluttajansuojaviranomaiset valvoisivat kuluttajien etuja ja tarvittaessa käyttäisivät apuna Tukesin asiantuntemusta.

KIELTOKANNESÄÄNTELY TUOTEVALVONNAN NÄKÖKULMASTA

Kieltokanne on menettelynä kankea ja tehoton. Nykyiset toimivaltuudet mahdollistavat nopeamman puuttumisen tilanteisiin, kuin kieltokanteet. Kieltokannesääntelyn laajentaminen ei toisi mitään lisää olemassa oleviin kansallisiin valvontatoimivaltuuksiin. Sen sijaan uusi toimivalta toisi kokonaan uuden näkökulman tuotevalvonnan lainsäädäntöön.

Tukesin tuotevalvontaa sääntelee keskeisesti EU:n markkinavalvonta-asetus (1020/2019). Asetuksen soveltamisalaan ja Tukesin toimialaan kuuluvat edustajakannedirektiivin liitteessä I luetelluista säädöksistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1272/2008 (CLP-asetus), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/125/EY (ekosuunnittelu), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1223/2009 (kosmeettiset valmisteet), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/31/EU (vaakadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/35/EU (pienjännitedirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1369 (energiamerkintä).

EU:n markkinavalvonta-asetuksen tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa, luoda tasapuoliset kilpailuolosuhteet ja varmistaa ennalta, että markkinoilla on vain vaatimustenmukaisia tuotteita. Valvontaviranomainen ei voi ottaa markkinavalvonta-asetuksen mukaan kuluttajanäkökulmaa korostuneesti huomioon.

EU:n markkinavalvonta-asetus sisältää myös säännökset eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten keskinäisestä avunannosta, kun vaatimustenvastaisuudella on rajat ylittäviä vaikutuksia.

Tukes pystyy kieltämään vaatimustenvastaisten tuotteiden myynnin ja tarvittaessa tehostamaan päätöstä uhkasakolla. Vakavimmissa tapauksissa Tukes voi velvoittaa keräämään tuotteet takaisin kuluttajilta ja muilta loppukäyttäjiltä.

Tukesilla on toimivalta puuttua markkinoilla oleviin vaatimustenvastaisiin tuotteisiin. Valvonnan tehokkuus edellyttää, että Tukes kohdistaa päätöksensä mahdollisimman korkealla jakeluketjussa oleviin toimijoihin. Sen sijaan, että Tukes kohdistaisi velvoittavia päätöksiä yksittäisiin jakelijoihin,

päätökset kohdistetaan kotimaiseen valmistajaan tai maahantuojaan. Näiden on huolehdittava tarvittavista toimenpiteistä koko jakeluketjussaan. Tukesin päätökset koskevat jo nyt toiminnanharjoittajia niin laajasti, kuin se on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista. Tukesin päätösten vaikutukset ulottuvat kaikkiin tuotteen potentiaalsiin ostajiin tai tuotteen jo ostaneisiin.

UUDEN TEHTÄVÄN EDELLYTTÄMÄ OSAAMINEN

Kanteiden ajaminen ei kuulu Tukesin valvontatoimivaltaan, joten kyseessä on Tukesille uusi tehtävä. Tukes ei ole samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että uusi menettely ei vaadi uutta osaamista. Valvontapäätösten tekeminen ei ole sama asia, kuin kanteiden ajaminen tuomioistuimessa. Tehtävä edellyttää Tukesilta uudenlaista prosessioikeudellista osaamista ja myös tämän osaamisen ylläpitoa. Erityisesti tämä koskee rajat ylittäviä kieltokanteita. Myös se olisi uusi tehtävä, että Tukesin pitäisi pystyä osoittamaan konkreettinen tai potentiaalinen haitta, joka elinkeinonharjoittajan menettelystä aiheutuu kuluttajien yhteisille eduille.

Ehdotetun kieltokanteita koskevan lain 8 §:n perusteluissa on todettu, että ”Vaikka 3 ja 4 kohtien vaatimukset olisivat uudenlaisia, käytännössä nykyisinkin kieltotoimenpiteitä haettaessa on kerrottava, milloin elinkeinonharjoittaja on menetellyt kuluttajansuojasäädösten vastaisesti ja keihin kuluttajiin se on vaikuttanut”.

Tukes ei nykyisin hae kieltotoimenpiteitä miltään taholta. Tukes tekee kieltopäätökset itsenäisesti ja niistä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen. Tukesilla ei ole mahdollisuutta kohdistaa kieltoa yleisesti elinkeinonharjoittajan toimintaan, vaan Tukesin tekemät päätökset kohdistuvat tiettyyn vaatimustenvastaiseen tuotteeseen. Päätös yksilöidään ja rajataan tuotteen mukaan, ei sen mukaan, milloin elinkeinonharjoittaja on toiminut lainvastaisesti tai keihin kuluttajiin tai muihin loppukäyttäjiin se on vaikuttanut. Vaikka Tukesin päätöksissä voidaan ottaa huomioon, että tuote on tarkoitettu erityisen haavoittuville kohderyhmille, kuten lapsille, päätöksiä ei rajata kohderyhmien mukaan. Tukesin ei siten tarvitse myöskään harkita, millä kuluttajaryhmillä saattaa olla sellaisia saatavia elinkeinonharjoittajalta, joiden vanhentuminen olisi tärkeää katkaista. Saatavien vanhentumiseen liittyvät perustelut mietinnössä ovat siten Tukesin toimialoille vieraita.

KULUTTAJANSUOJA JA KULUTTAJATURVALLISUUS (TUOTETURVALLISUUS)

Kuluttajansuoja ja kuluttajaturvallisuus ovat eri asioita, vaikka liittyvätkin toisiinsa. Silloisen Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät siirrettiin Tukeisiin 1.1.2010. Muutoksen perusteena oli osaamisen keskittäminen sellaiselle taholle, jolla oli jo osaamista tuoteturvallisuusvalvonnasta. Kuluttajansuojaan liittyvät tehtävät olivat puolestaan tuttuja Kuluttajavirastolle. Lakimuutoksen perusteluissa (HE 218/2009 vp) todetaan, että tuloksellisuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, jos tuoteturvallisuusvalvonta olisi sellaisen organisaation yhteydessä, jonka ydintehtävänä on kansalaisten turvallisuuteen liittyvä valvonta. Perustelujen mukaan muutos ei estänyt Kuluttajavirastoa edelleen toimimasta kuluttajien terveydellisen turvallisuuden edistämiseksi muutoin kuin tuoteturvallisuusvalvonnan keinoin. Uudistuksessa tuoteturvallisuusvalvonta ja kuluttajansuoja eroteltiin toisistaan. Toimintojen keskittämistä perusteltiin synergiaeduilla, yhden luukun periaatteella, osaamisen paremmalla hyödyntämisellä, resurssien käytön tehostumisella jne. Samoilla perusteilla kuluttajansuojaa ja tuoteturvallisuusvalvontaa ei ole syytä nytkään yhdistää.

Jos Tukes nimetään ehdotuksen mukaisesti oikeutetuksi yksiköksi, Tukesin ja kuluttajansuojaviranomaisten tehtävät ja rooli sekoittuisivat. Tämä lisäisi mm. neuvontavelvollisuuden sekoittumista ja resurssien ohjaamista samoihin tehtäviin eri viranomaisille.

YKSITTÄISIÄ HUOMIOITA

Työryhmän mietinnössä on tarkasteltu järjestöjen mahdollista neuvotteluvollisuutta ja päädytty siihen, että velvoitteesta säättäminen ei ole perusteltua. Tässä yhteydessä mietinnössä todetaan, että jos elinkeinonharjoittaja välttelee järjestön yhteydenottoa, tämä voi hidastaa edustajakanteen vireillepanoa. Tukes huomauttaa, että elinkeinonharjoittaja voi vältellä myös viranomaisen yhteydenottoa.

Ehdotetun kieltokanteita koskevan lain 4 §:n perusteluissa todetaan, että neuvotteluvollisuus ei koske tilanteita, joissa haetaan väliaikaista kieltä. Tämä ei kuitenkaan käy säädöstekstistä selvästi ilmi.

Peltonen Kimmo
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Karjalainen Sanna-Mari
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes