

## **Markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmä – kirjallinen menettely 31.3.2020 – 14.4.2020**

### **Muistio 5: Seuraamukset**

#### **SEURAAMUKSET**

##### **1. Säädösten nykytila ja markkinavalvonta-asetus**

#### **Säännökset uhkasakosta ja teettämisuudesta eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettussa laissa**

Markkinavalvontalain 28 §:ssä säädetään uhkasakosta ja teettämisuudesta. Markkinavalvontaviranomainen voi tehostaa markkinavalvontalain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

#### **Rikosoikeudelliset rangaistukset sektorilaeissa ja rikoslaissa**

Rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista (=sakko) säädetään kussakin markkinavalvontalain soveltamisalaan kuuluvassa sektorilaeissa, joita ovat laki kuluttajien käyttöön tarkoitetuista henkilönsuojaimista, kaasulaitelaki, säteilylaki, hissiturvallisuuslaki, mittauslaitelaki, pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annettu laki, räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäväksi tarkoitettujen laitteiden ja suojausjärjestelmien vaatimustenmukaisuudesta annetut laki, painelaitelaki, sähköturvallisuuslaki, räjähteiden vaatimustenmukaisuudesta annettu lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden markkinavalvonta.

Joissakin sektorilaeissa on viitattu rikoslain säännöksiin tiettyjen rikkomusten/rikosten osalta.

#### **Markkinavalvonta-asetus (EU) 2019/1020**

Markkinavalvonta-asetusta sovelletaan 16.7.2021 alkaen.

Markkinavalvonta-asetuksen liitteessä II on lueteltu unionin yhdenmukaistamislainsäädäntö, joka ei sisällä säännöksiä seuraamuksista. Luettelo sisältää 19 asetusta ja direktiiviä. Näiden säädösten rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista on säädettävä kansallisesti. Lisäksi kansallisesti on säädettävä markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklan velvoitteiden rikkomisesta talouden toimijalle aiheutuvasta seuraamuksesta. Kyseinen artikla ei sovellu kaikkiin tuotesektoreihin. Lainsäädännön on oltava voimassa 16.7.2021 alkaen.

Artiklan 41 mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisesti seuraamuksista, joilla asetetaan velvollisuuksia taloudentoimijoille ja joita määrätään markkinavalvonta-asetuksen ja liitteen II lainsäädännön rikkomisesta. Jäsenvaltioiden on myös toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraamukset pannaan täytäntöön kansallisen oikeuden mukaisesti. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeudenmukaisia ja varoittavia.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava nämä säännökset komissiolle viimeistään 16.10.2021, jos niitä ei ole aiemmin ilmoitettu sekä ilmoitettava kaikki niitä koskevat myöhemmät muutokset viipymättä.

Res. 65 mukaan seuraamusten, myös rahamääräisten seuraamusten, vahvistamista koskevat säännöt kuuluvat kansallisen lainkäyttövallan piiriin, joten ne on määriteltävä kansallisessa oikeudessa

##### **2. Seuraamusten toteuttaminen markkinavalvonta-asetus huomioiden**

Seuraamuksista säädettyä on arvioitava, minkälaiset seuraamukset ovat riittäviä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeudenmukaisia ja varoittavia, mutta myös suhteellisuusperiaate on otettava huomioon.

Markkinavalvonta-asetus ei määrittele sitä, pitääkö seuraamuksen olla rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus vai rikosoikeudellinen seuraamus. Res. 65 sanamuodosta voidaan päätellä, että myös seuraamusmaksu tai muu vastaava rahamääräinen seuraamus on mahdollinen.

Hallinnollisten seuraamusten säätämisessä tulee huomioida oikeusministeriön hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet, jotka on julkaistu OM:n mietinnössä 52/2018 Rangaistusluonteisten hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Säännöksissä on myös otettava huomioon perustuslakivaliokunnan useat ratkaisut, joissa se on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp).

#### *Seuraamusmaksusta*

Seuraamusmaksun säätämisen lähtökohtana on, että sillä tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus sekä että sille on valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen riittävä perusteltu tarve. Seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö markkinavalvonta-asetuksen tai kansallisen sektorilainsäädännön säännöksiä.

Viimeaikaisissa säännöksissä seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä on käytetty kahdenlaisia määräytymisperustetta. Kiinteää seuraamusmaksu on käytetty esimerkiksi sähköisen viestintäpalveluista annetussa laissa. Viimeaikaisessa kuluttajansuojalainsäädännössä on käytetty seuraamusmaksua, joka määräytyy prosenttiperusteisesti yrityksen liikevaihdosta. Esimerkkinä voidaan mainita laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista (HE 54/2019 vielä eduskuntakäsittelyssä 27.3.2020), jossa seuraamusmaksu on enintään 4 % yrityksen liikevaihdosta.

Markkinavalvonta-asetuksen 14 artiklan mukaan kansallisesti voidaan säätää, millä tavalla markkinavalvontaviranomainen käyttää toimivaltaansa eli tässä tapauksessa määrää seuraamusmaksun. Markkinavalvontaviranomainen voi käyttää toimivaltaa suoraan oman toimivaltansa nojalla (viranomainen määrää itse seuraamusmaksun), käyttämällä toimivaltaa muiden viranomaisten kautta tai hakemalla tarvittavan päätöksen antamista tuomioistuimelta.

#### *Uhkasakosta ja teettämisuhasta*

Komissio on katsonut kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyöasetuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä, että uhkasakolla tehostettu kielto ei ainakaan sellaisenaan ole riittävä seuraamus, koska se ei täytä yhteistyöasetuksen mukaista tehokkuus- ja varoittavuusvaatimusta. Uhkasakkoon tuomitsemisen on katsottu olevan liian hidasta eivätkä uhkasakot eivät ole olleet riittävän suuria erityisesti suurien yritysten kohdalla.

Uhkasakosta ja teettämisuhasta säädetään tällä hetkellä markkinavalvontalaissa. Komission kantaan viitaten pelkästään uhkasakkoa ja teettämisuhkaa ei voitane pitää riittävinä seuraamuksina millään sektorilla, vaan uhkasakon tarkoituksena on ainoastaan tehostaa viranomaisen antamaa kieltoa ja määräystä. Uhkasakon ja teettämisuhan rinnalle olisi säädettävä muita seuraamuksia.

#### *Rikosoikeudellisesta rangaistuksesta*

Markkinavalvonta-asetuksen mukaan myös sakkorangaistuksesta säättäminen kansallisesti on mahdollista. Sakkorangaistussäännöksiä on nykyäänkin useassa sektorilaissa. Säännöksiä harkittaessa on otettava huomioon, että rangaistussäätelyn on oltava tarkkarajaista. Säännöksissä on yksilöitävä tarkasti ne teot, joista voidaan tuomita rangaistukseen. Säännösten rikkominen olisi rangaistavaa paitsi tahallisesti joissakin tapauksissa myös tuottamuksellisesti tehtynä tai laiminlyöntinä.

Rikkomuksen havaittuaan valvontaviranomainen tekisi ilmoituksen poliisille, joka esitutinnan jälkeen tekisi ratkaisun asian siirtämisestä syyttäjälle. Tämä olisi ankarimmasta päästä oleva reaktiokeino. Hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaan sitä ei käytettäisi, kun kyseessä olisi lievä rikkomus. Ensisijaisesti rikkomustilanteissa valvontaviranomainen turvautuisi hallinnollisiin pakkokeinoihin ja vain vakavammissa rikkomustapauksissa tekisi ilmoituksen poliisille. Vakavampi rikkomustapaus voisi olla esimerkiksi säännösten rikkominen toistuvasti tai törkeällä tavalla tai kun uhkasakolla ei enää saavuteta haluttua tarkoitusta.

Rikoslakiin on mahdollista ottaa rangaistussäännöksiä ja sektorilakeihin viittaukset rikoslain ao. kohtiin.

#### *Vaihtoehtoja seuraamusten toteuttamiseen*

- 1) Seuraamusmaksu
  - rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus eli seuraamusmaksu
  - seuraamusmaksusta säädettäisiin sektorilaeissa, koska säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus edellyttävät, että laista on selvästi käytävä ilmi, millaisesta teosta tai laiminlyönnistä voi seurata seuraamusmaksu, mikä puolestaan on sidoksissa sektorilakien velvoitteisiin.
- 2) Sakko tai seuraamusmaksu + sakko
  - seuraamuksena rikosoikeudellinen rangaistus eli sakko tai
  - seuraamuksina samassa sääntelyssä teosta sekä seuraamusmaksu että sakko muun muassa sääntelyn porrastus ja kaksoisrangaistavuuden kieltä huomioiden
  - säännösten oltava sektorilaeissa edellä mainituilla perusteilla.
- 3) Uhkasakko ja teettämisuhka
  - säännökset uhkasakon määräämisestä ja teettämisuhasta markkinavalvontalakiin.
- 4) Rangaistusseuraamukset rikoslaissa
  - sektorilakeihin viittaussäännökset rikoslakiin, jossa rangaistukset tietyistä rikkomuksista/rikoksista
  - kaksoisrangaistavuuden kieltä huomioitava.

Kaikilla sektoreilla tulisi huolehtia seuraamuksista säättäminen vastaavalla tavalla – myös niillä sektoreilla, joihin ei sovelleta markkinavalvontalakia.