

Asia: VN/35482/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) keskittyy lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksessa ja työryhmän mietinnössä kuluttajansuojan osalta esitettyyn. KKV ei kannata kuluttajansuojan osalta lainsäädäntövallan siirtämisen mahdollistamista Ahvenanmaan maakuntapäiville eikä yksityisoikeuden alan lainsäädäntövallan hajauttamista. Ehdotettuja muutoksia ei voida pitää tarkoituksenmukaisina. Toisaalta näin väljästi muotoiltuna ehdotuksella tavoiteltu oikeustila jää epäselväksi ja kuluttajansuojajärjestelmälle aiheutuvien vaikutusten osalta olisi esitettävä tarkempia perusteluja.

1. Kuluttajansuoja on EU-oikeutta ja kansallista lainsäädäntöä ohjaava tavoite

KKV korostaa, että 'kuluttajansuoja' on laaja kuluttajapoliittinen tavoite, mutta ei yksiselitteisesti tai tarkkarajaisesti yksi oikeudenala. Mikäli mahdollistettaisiin sääntelyvallan siirtäminen Ahvenanmaan maakuntapäiville 'kuluttajansuojan' alalla, ehdotetussa muodossa lain sanamuoto olisi liian epätarkka. Ehdotetusta 28 §:n 14 kohdasta ei käy ilmi, miltä osin kuluttajansuoja kuuluisi Ahvenanmaalle siirrettäväksi mahdollistettavan lainsäädäntövallan alaan. Kun kyse on lainsäädäntövallan siirrosta, maakunnan toimivalta olisi yksilöitävä täsmällisesti.

Kuluttajansuojalla voidaan tarkoittaa yleisiä kuluttajan asemasta ja oikeuksista annettuja säädöksiä, kuten kuluttajansuojalakia (38/1978, KSL) ja sen taustalla olevia EU-säädöksiä. EU:ssa kuluttajien suojaamisen tavoite on kuitenkin huomioitu mm. yleisessä tuoteturvallisuusasetuksessa (GPSR) ja tietosuojasetuksessa (GDPR) sekä digipalvelusäädöksessä (DSA) ja tekoälysäädöksessä (AIA).

Tämän lisäksi useilla toimialoilla on kuluttajia turvaavaa EU-taustaista lainsäädäntöä. Näin on esimerkiksi työryhmän muistiossa mainituilla pankki- ja teletoiminnan aloilla. Kuluttajien suojaaminen on keskeinen tavoite myös hyödykekohtaisessa kansallisessa erityislainsäädännössä, kuten esimerkiksi alkoholi- ja rahapelilaeissa.

Tulevaisuudessakin EU:n lainsäädäntökehitys tulee ohjaamaan merkittävästi kansallista kuluttajansuojan tasoa ja siitä annettuja säädöksiä. Euroopan Unioni on sitoutunut huomioimaan kuluttajansuojan poikkeileikkaavasti kaikissa politiikoissaan ja lainvalmistelussaan. Näin edellyttävät Sopimus Euroopan Unionista 12 artikla: ”Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon unionin muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa” sekä Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 38 artikla: ”Unionin politiikoissa varmistetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja”.

Työryhmän mietinnössä on eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämisestä Ahvenanmaalle myös 28 §:n 16 kohdassa epätarkka muotoilu ”muut kuin tässä laissa erityisesti mainitut yksityisoikeudelliset asiat, jos ne eivät suoraan liity oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan”. Kuluttajasuhteissa merkittäviä säännöksiä on useissa yksityisoikeudellisissa säädöksissä, esimerkiksi laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929). Lisäksi kuluttaja-asiamiehelle kuuluu useisiin lakeihin perustuvia valvontatehtäviä, esimerkiksi velkasuhteisiin liittyvän perintälain osalta.

2. Kuluttajansuojalaki on keskeisiltä osin EU-harmonisoitu

Sikäli kuin työryhmän mietinnössä tarkoitettaisiin ’kuluttajansuojalla’ vain kuluttajansuojalain yleissäännösten alaan kuuluvia kysymyksiä, KKV toteaa, että yleiseen kuluttajansuojaan liittyvää lainsäädäntöä laadittaessa on toimittava EU-säädösten antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Kuluttajansuojaoikeus on pääosin yhdenmukaistettu Euroopan unionin alueella. Vaikka harmonisointi ei ole täydellisen kattavaa, kuluttajansuojalain keskeiset säännökset kuitenkin perustuvat EU-säädöksiin:

- KSL 2 luku sopimattomien kaupallisten menettelyjen direktiivi 2005/29/EC,
- KSL 3 luku kohtuuttomien sopimusehtojen direktiivi 93/13/EEC,
- KSL 5 luku tavarankauppadirektiivi (EU) 2019/771,
- KSL 5a luku digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluja koskevaan direktiivi (EU) 2019/770,
- KSL 6 luku kuluttajan oikeuksien direktiivi 2011/83/EU, jossa säädetään etä- ja kotimyyntistä,
- KSL 6a luku rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivi (EU) 2023/2673 (aiempi 2002/65/EY),

- KSL 7 luku pääosin kulutusluottodirektiivi (EU) 2023/225 (aiempi 2008/28/EY).

3. Kuluttajansuojalain täytäntöönpano on valvontaa ja riidanratkaisua

KKV pitää tärkeänä sitä, että yleisen kuluttajansuojan kysymyksissä säilytetään valtakunnallinen valvontamalli ja kuluttaja-asiamies toimii keskitettynä valvontaviranomaisena, joka huolehtii myös näihin kysymyksiin liittyvästä viranomaisyhteistyöstä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteydessä toimiva kuluttaja-asiamies valvoo kollektiivista kuluttajansuojaa, kuten kuluttajansuojalain 2 luvun sopimattomien kaupallisten menettelyjen, 3 luvun kohtuuttomien sopimusehtojen ja 6 luvun etämyynnin säännösten noudattamista. Kuluttaja-asiamiehen valvoo elinkeinonharjoittajien menettelyjä kuluttajasuhteissa perustuen tähän yleistoimivaltaan, joka on toimiala-, hyödyke- ja teknologianeutraali. Kuluttaja-asiamies ei ratkaise yksittäisiä riitatilanteita vaan valvonta tähtää markkinahäiriöiden poistamiseen ja kuluttajien oikeuksien parempaan toteutumiseen, jotta luottamus kuluttajamarkkinoilla säilyisi. Näin turvataan kuluttajansuojan yhtenäistä tasoa ja samalla elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisia toimintamahdollisuuksia.

Valvontaviranomaisen on noudatettava EU:n kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyöasetusta eli ns. CPC-asetusta (EU-asetus 2017/2394). CPC-asetus luo puitteet, joilla eri EU-maiden viranomaiset tekevät yhteistyötä rajat ylittävissä kuluttajaoikeuden rikkomistapauksissa. CPC-asetuksessa on säädetty myös niistä minimikeinoista, jotka kuluttajansuojan valvontaviranomaisilla on oltava.

Kuluttaja-asiamiehellä on valvojana käytettävissään useita eri keinoja, joista on säädetty kolmessa eri laissa: kuluttajansuojalaissa, CPC-asetuksen toimeenpanolaissa (laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista 566/2020) ja KKV-laissa (laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta 661/2012).

Yksittäisten kuluttajariitojen osalta KKV pitää tarkoituksenmukaisena nykyistä tapaa järjestää kuluttajaneuvonnan palvelut. Neuvonnan toimivuuden ja tehokkaan järjestämisen näkökulmasta ei ole tarvetta muuttaa sen pohjalla olevaa lainsäädäntömallia. Kuluttajaneuvontapalvelut kuuluvat käytännössä kiinteästi kuluttajansuojalain toimeenpanojärjestelmään, ja palvelujen tasapuolisen saatavuuden näkökulmasta on tärkeää, että neuvontapalvelua ei voida esimerkiksi toteuttaa Ahvenanmaalla merkittävästi eri tavalla kuin muualla Suomessa. Valtakunnallisella tasolla kuluttajaneuvonnalle on luotu sellaiset puitteet, joissa kuluttajaneuvontaa tarjotaan tasapuolisesti ja kielilain mukaisesti koko maassa.

4. Tiedonantovelvoitteet ja kielikysymykset

Työryhmän mietinnön mukaan uudistuksen yhtenä tavoitteena on turvata ruotsin kielen käyttö Ahvenanmaalla. Maakuntapäivälailla olisi mahdollista säätää ruotsinkielistä tietoa koskevista vaatimuksista esimerkiksi käyttöohjeiden, takuiden, kuittien, laskujen, etikettien, kotisivujen, luetteloiden ja esitteiden osalta. Tämä mahdollisuus olisi myös tilanteissa, joissa kyse voi olla valtakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista, kuten kuluttajaoikeudesta.

KKV pitää ruotsinkielisen tiedon saatavuuden turvaamista tärkeänä ja hyväksyttävänä tavoitteena.

KKV toteaa, että ehdotuksessa on tältä osin kyse elinkeinonharjoittajien tiedonantovelvoitteiden toteuttamisesta, mikä kuuluu kuluttajansuojalain, tuoteturvallisuuslainsäädännön ja useiden kulutushyödykkeiden osalta erityislakien alaan. Ottaen huomioon nykysääntelyn EU-tausta kielivaatimuksen säätämisen mahdollisuutta olisi tarkasteltava ensin siitä näkökulmasta, millaisen liikkumavaran EU-oikeus antaa.

Utlåtande över regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland

Konkurrens- och konsumentverket (KKV) koncentrerar sig i sitt utlåtande på det som framförs om konsumentskyddet i utkastet till regeringsproposition och i arbetsgruppens betänkande. KKV understöder inte att Ålands landskapsregering ges lagstiftningsbehörighet i fråga om konsumentskyddet eller att lagstiftningsbehörigheten inom civilrätten splittras. De föreslagna ändringarna kan inte anses vara ändamålsenliga. Å andra sidan är det rättsläge som eftersträvas med förslaget oklart och det borde läggas fram mer detaljerade motiveringar till de konsekvenser som förslaget har för konsumentskyddssystemet.

1. Konsumentskyddet är ett mål som styr EU-rätten och nationell lagstiftning

KKV betonar att ”konsumentskydd” är ett brett konsumentpolitiskt mål, men inte ett entydigt eller exakt avgränsat rättsområde. Om Ålands lagting skulle ges lagstiftningsbehörighet inom området ”konsumentskydd” skulle den föreslagna lagtextens formulering vara alltför vag. Från förslaget till punkt 14 i 28 § framgår inte i vilken utsträckning konsumentskyddet skulle ingå i den lagstiftningsbehörighet som kunde överföras till Åland. När det gäller överflyttning av lagstiftningsbefogenheter bör regionens befogenheter anges exakt.

Konsumentskydd kan avse allmänna bestämmelser om konsumentens ställning och rättigheter, såsom konsumentskyddslagen (38/1978, KSL) och de EU-bestämmelser som ligger till grund för den. I EU har målet att skydda konsumenterna dock beaktats bl.a. i den allmänna produktsäkerhetsförordningen (GPSR) och dataskyddsförordningen (GDPR) samt i förordningen om

digitala tjänster (DSA) och förordningen om artificiell intelligens (AIA). Dessutom finns det EU-baserad lagstiftning som skyddar konsumenterna inom flera sektorer. Så är fallet t.ex. inom bank- och telekommunikationssektorn, som nämns i arbetsgruppens betänkande. Konsumentskyddet är också ett viktigt mål i den varuspecifika nationella speciallagstiftningen, t.ex. i alkohol- och penningspelslagarna.

Även i framtiden kommer EU:s lagstiftningsutveckling att i betydande grad styra den nationella nivån på konsumentskyddet och den reglering som utfärdas om det. Europeiska unionen har förbundit sig att beakta konsumentskyddet på ett övergripande sätt i all sin politik och lagberedning. Detta förutsätts i artikel 12 i fördraget om Europeiska unionen: "Konsumentskyddskraven ska beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs." samt i artikel 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: "En hög nivå i fråga om konsumentskydd ska tryggas i unionens politik."

I arbetsgruppens betänkande om att överföra lagstiftningsbefogenheter från riksdagen till Åland finns det också i 28 § punkt 16 en ganska vag hänvisning "andra än i denna lag särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt denna lag hör till lagtingets behörighet". Det finns bestämmelser som är viktiga i konsumentrelationer i flera privaträttsliga författningar, till exempel i Lag om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (228/1929). Dessutom har konsumentombudsmannen tillsynsuppgifter som grundar sig på flera lagar, till exempel när det gäller Lag om indrivning av fordringar i samband med skuldförhållanden.

2. Konsumentskyddslagen är i huvudsak EU-harmoniserad

Även om arbetsgruppens betänkande med "konsumentskydd" endast avser frågor som omfattas av de allmänna bestämmelserna i konsumentskyddslagen, konstaterar KKV att lagstiftning som rör det allmänna konsumentskyddet måste utformas inom ramen för det nationella handlingsutrymme som lämnas av EU-rätten.

Konsumentskyddsramen är i huvudsak harmoniserad inom Europeiska unionen. Även om harmoniseringen inte är fullständigt heltäckande, bygger de centrala bestämmelserna i konsumentskyddslagen dock på EU-regler:

- KSL kapitel 2: direktivet om otillbörliga affärsmetoder 2005/29/EG,
- KSL kapitel 3 direktivet om oskäliga villkor i konsumentavtal 93/13/EEG,
- KSL kapitel 5 varuförsäljningsdirektivet (EU) 2019/771,
- KSL kapitel 5a direktiv (EU) 2019/770 om digitalt innehåll och digitala tjänster
- KSL kapitel 6 konsumenträttighetsdirektivet 2011/83/EU, som innehåller bestämmelser om distans- och hemförsäljning,

- KSL kapitel 6a direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster (EU) 2023/2673 (tidigare 2002/65/EG),
- KSL kapitel 7 huvudsakligen konsumentkreditdirektivet (EU) 2023/225 (tidigare 2008/28/EG).

3. Konsumentskyddslagens tillämpning är tillsyn och tvistlösning

KKV anser att det är viktigt att den riksomfattande tillsynsmodellen bibehålls i frågor som gäller det allmänna konsumentskyddet och att konsumentombudsmannen fungerar som en central tillsynsmyndighet som också sköter myndighetssamarbetet i dessa frågor.

Konsumentombudsmannen, som är verksam vid Konkurrens- och konsumentverket, övervakar det kollektiva konsumentskyddet, såsom efterlevnaden av bestämmelserna om otillbörliga affärsmetoder i kapitel 2, oskäliga avtalsvillkor i kapitel 3 och distansförsäljning i kapitel 6 i konsumentskyddslagen. Konsumentombudsmannen övervakar näringsidkarnas förfaranden i konsumentförhållanden på grundval av denna allmänna behörighet, som är sektor-, produkt- och teknikneutral. Konsumentombudsmannen avgör inte enskilda tvister, utan tillsynen syftar till att avlägsna marknadsstörningar och till att konsumenternas rättigheter ska förverkligas bättre, så att förtroendet på konsumentmarknaden bevaras. På detta sätt tryggas en enhetlig nivå på konsumentskyddet och samtidigt näringsidkarnas likvärdiga verksamhetsmöjligheter.

Tillsynsmyndigheten ska följa EU:s förordning om konsumentskyddssamarbete, den s.k. CPC-förordningen (EU-förordning 2017/2394). CPC-förordningen skapar en ram för samarbetet mellan myndigheterna i olika EU-länder vid gränsöverskridande överträdelser av konsumenträtten. I CPC-förordningen har det också föreskrivits om de minimimedel som tillsynsmyndigheterna för konsumentskyddet ska ha.

Konsumentombudsmannen har som tillsynsmyndighet tillgång till flera olika medel som föreskrivs i tre olika lagar: konsumentskyddslagen, lagen om verkställighet av CPC-förordningen (lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna 566/2020) och KKV-lagen (lag om Konkurrens- och konsumentverket 661/2012).

När det gäller enskilda konsumenttvister anser KKV att det är ändamålsenligt att konsumentrådgivningstjänsterna ordnas på det sätt som sker i dag. Med tanke på hur rådgivningen fungerar och organiseras effektivt finns det inget behov av att ändra den lagstiftningsmodell som ligger till grund för rådgivningen. I praktiken ingår konsumentrådgivningstjänsterna som en integrerad del i systemet för verkställighet av konsumentskyddslagen, och med tanke på en jämlik tillgång till tjänsterna är det viktigt att rådgivningstjänsten inte kan tillhandahållas på ett väsentligt annorlunda sätt på Åland än i övriga Finland. På nationell nivå har konsumentrådgivningen

organiserats på ett sätt där konsumentrådgivning erbjuds på ett jämlikt sätt och i enlighet med språklagen i hela landet.

4. Informationsskyldighet och språkfrågor

Enligt arbetsgruppens betänkande är ett av målen med reformen att trygga användningen av svenska språket på Åland. Genom lagtingslag skulle det vara möjligt att föreskriva om krav på information på svenska till exempel när det gäller bruksanvisningar, garantier, kvitton, fakturor, etiketter, broschyrer, webbsidor och kataloger. Denna möjlighet skulle också finnas i situationer där det kan vara fråga om ärenden som hör till rikets behörighet, såsom konsumenträtt.

KKV anser att det är en viktig och godtagbar målsättning att säkerställa tillgången till svenskspråkig information.

KKV konstaterar att förslaget i detta avseende gäller genomförandet av näringsidkarnas informationsskyldigheter, vilket omfattas av konsumentskyddslagen, lagstiftningen om produktsäkerhet och, för flera konsumtionsvaror, speciallagar. Med tanke på EU-bakgrunden till den nuvarande regleringen bör möjligheten att föreskriva ett språkkrav först granskas utifrån vilket handlingsutrymme EU-rätten lämnar.

Rosendahl Riikka
Kilpailu- ja kuluttajavirasto