OM / LAVO **LUONNOS 15.1.2015**

**YLEISPERUSTELUT**

**1 Johdanto**

Valtioneuvoston kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012 - 2015 päätettiin, että on syytä selvittää kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys. Elinkeinonharjoittajien kuluttajiin kohdistuvia menettelyjä valvoo kuluttaja-asiamies. Eräiden kuluttajansuojasäännösten valvonta kuuluu myös aluehallintovirastoille.

Kuluttajanviranomaisten valvontatyön edellytyksiin on aiemmin kiinnitetty huomiota sekä valtion tilintarkastajien kertomuksissa että Kuluttajaviraston (nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston) oikeudellisen toiminnan arvioinnissa. Näissä arvioinneissa on pidetty aiheellisena kehittää kuluttajaviranomaisten käytettävissä olevaa keinovalikoimaa puuttua erityisesti epäasiallisiin markkinointikampanjoihin ja muihin sellaisiin yritysten toimiin, joista ilmenee piittaamaton suhtautuminen kuluttajansuojasäännöksiin.

**2 Nykytila**

**2.1 Kuluttaja-asiamiestä koskeva lainsäädäntö ja käytännön valvontatoiminta**

**Yleistä**

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimiva kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain (38/1978) ja usean muun kuluttajan suojaksi säädetyn lain säännösten noudattamista. Kuluttaja-asiamiehelle säädetty valvontatoimivalta on keskeisesti tulevaisuuteen suuntautuvaa ja sen tavoitteena on ehkäistä koko kuluttajakollektiivin kannalta ongelmallisina pidettyjen menettelytapojen toistuminen.

Kuluttaja-asiamiehen lainvalvontatoimenpiteet voidaan jakaa ennalta vaikuttaviin ja jälkikäteistä reagointia sisältäviin toimenpiteisiin. Ennaltaehkäisevä valvontatoiminta on pitkälti ala- ja aihekohtaista toimintaa. Kuluttaja-asiamies on laatinut muun muassa aihe- ja alakohtaisia linjauksia sekä kommentoinut alakohtaisten sopimusehtojen asianmukaisuutta. Kuluttaja-asiamies tuottaa ja jakaa tietoa yrityksille kuluttajaoikeuden soveltamisesta useilla eri tavoin.

Jälkikäteisissä valvontatoimenpiteissä ensisijaisena keinona on neuvottelumenettely. Kuluttaja-asiamies pyrkii valvontatoiminnassaan ensisijaisesti siihen, että elinkeinonharjoittaja luopuu vapaaehtoisesti lainvastaisesta menettelystä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamies ryhtyy asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kuluttaja-asiamiehen toimintavaihtoehtoina on lainvastaisen menettelyn kieltäminen ja kiellon tehosteeksi asetettava uhkasakko sekä markkinaoikeudelta haettava kielto, jota vaaditaan tehostamaan uhkasakolla. Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Kielto raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja vastustaa kieltoa, jolloin kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Keskeisimmät toimivalta- ja menettelytapasäännökset ovat Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012), kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvussa sekä perintälaissa (513/1999). Vaatimuksen uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi ratkaisee aina markkinaoikeus.

Kuluttaja-asiamiehen keinot suuntautuvat pääpainotteisesti tulevaisuuteen eli lainvastaisen menettelyn kieltämiseen jatkossa eikä siihen, että jo tapahtuneiden lainvastaisuuksien aiheuttamat menetykset hyvitetään. Kuluttaja-asiamies ei käsittele yksittäisiä riita-asioita. Kuluttaja-asiamies voi kuitenkin harkintansa mukaan avustaa kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa yleisessä tuomioistuimessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä. Kuluttaja-asiamies voi myös saattaa asioita ryhmävalituksena kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ja panna vireille ryhmäkanteita. Näissä keinoissa on kysymys myös taloudellisen hyvityksen saamisesta kuluttajalle.

Rangaistussäännösten merkitys on kuluttajaoikeuden alalla vähäinen. Kuluttaja-asiamies voi kuitenkin tehdä tutkintapyyntöjä poliisille valvontatyön yhteydessä saatujen tietojen perusteella. Kuluttaja-asiamiestä tulee lain mukaan myös kuulla tiettyjen rikosasioiden käsittelyn yhteydessä.

**Kuluttaja-asiamiehen valvoma lainsäädäntö**

Kuluttaja-asiamiehen valvottavana oleva lainsäädäntö on laaja-alainen. Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnan perustan muodostaa se laaja yleistoimivalta, joka kuluttaja-asiamiehellä on kuluttajansuojalain noudattamisen valvojana. Tämä valvontavaltuus kattaa useissa tapauksissa nekin toiminnot, joiden osalta erillislakiin on otettu vielä erillinen kuluttaja-asiamiehen valvontaa koskeva säännös. Valvottaviin säännöksiin sisältyy yleislausekkeita ja yksityiskohtaista sääntelyä. Kuluttaja-asiamies valvoo yleisvalvontaviranomaisena kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvun säännösten noudattamista ja lisäksi usean muun lain säännösten noudattamista.

Kuluttaja-asiamiehen valvonta kohdistuu kaikkiin kuluttajamarkkinoiden toimialoihin. Kuluttaja-asiamiehellä on siten joltain osin rinnakkainen toimivalta tiettyjen erityisviranomaisten kanssa. Joidenkin erityislakien säännösten valvonta on annettu yksinomaan kuluttaja-asiamiehelle ja osassa laeista valvontavelvollisuus on rinnakkainen toisen viranomaisen kanssa.

Kuluttaja-asiamies valvoo elinkeinonharjoittajien markkinointia, menettelyjä asiakassuhteessa ja sopimusehtoja. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa rajaa kuluttajansuojalaissa määritellyt kuluttajan, elinkeinonharjoittajan ja kulutushyödykkeen määritelmät. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan on säädetty tästä joitakin laajennuksia perintä- ja takaussäännöksissä. Perintälain mukaan kuluttaja-asiamies valvoo myös yksityishenkilöön kohdistuvaa julkisoikeudellisen oikeushenkilön saatavan tai julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvän saatavan perintää.[[1]](#footnote-1) Takauslain (361/1999) mukaan kuluttaja-asiamies valvoo luotonantajien ja yksityistakaajien tai yksityisten pantinantajien välisten sopimusehtojen käyttöä.[[2]](#footnote-2)

Kuluttaja-asiamiehen yleistoimivaltaa koskevien säännösten lisäksi kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan liittyvää sääntelyä on myös useissa erityissäännöksissä. Kuluttajansuojalain osalta on huomattava, että vaikka kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävä on kirjattu vain tiettyihin lukuihin, tosiasiassa kuluttaja-asiamiehen on valvottava myös muita kuluttajansuojalain säännöksiä yleistoimivaltansa puitteissa. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan on viitattu tai toimivalta on todettu säädöstekstissä nimenomaisesti seuraavissa:

* kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan 7 luvun 51 §
* kuluttajansuojalain aikaosuusasuntoja koskevan 10 luvun 16 §
* kuluttajansuojalain 2 luvun 16 ja 20 §:n perusteella valvonta kattaa kuluttajansuojalain 2 luvun 15 §:n nojalla annetut valtioneuvoston asetukset
* saatavien perinnästä annettu laki 12 §
* maksupalvelulaki (290/2010) 85 §
* palvelujen tarjoamisesta annettu laki (1166/2009) 19 §
* tietoyhteiskuntakaari (917/2014) 306 §
* sähkömarkkinalaki (588/2013) 106 §
* vesihuoltolaki (119/2001) 22 §
* vakuutusedustuksesta annettu laki (570/2005) 22 §
* vakuutusyhtiölaki (521/2008) 31 luku 1 §
* luottolaitostoiminnasta annettu laki (121/2007) 125 §
* takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annettu laki 39 ja 41 §

Kuluttaja-asiamies valvoo yleistoimivaltansa puitteissa myös suoraan sovellettavaa EU-sääntelyä. Keskeistä valvottavana olevaa suoraan sovellettavaa EU-sääntelyä on matkustajien oikeuksista. Lentomatkustajien[[3]](#footnote-3), meri- ja sisävesiliikenteen matkustajien[[4]](#footnote-4), rautatiematkustajien[[5]](#footnote-5) ja linja-automatkustajien[[6]](#footnote-6) oikeuksista on annettu erilliset asetukset. Lisäksi muun muassa lentoihin ja niiden hintoihin liittyviä tiedonantovelvollisuuksia on suoraan sovellettavissa EU-asetuksissa.[[7]](#footnote-7)

Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen eli ns. yhteistyöasetuksen[[8]](#footnote-8) liitteessä lueteltujen asetusten sekä direktiivejä implementoivien kansallisten säännösten noudattamista yleistoimivaltansa puitteissa.

**Kuluttaja-asiamiehen keinot lainvastaisen menettelyn selvittämiseksi**

Elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan kuluttaja-asiamiehelle tietoja valvontatehtäviä varten.[[9]](#footnote-9) Kuluttaja-asiamies pyytää elinkeinonharjoittajalta selvitystä menettelyn lainmukaisuuden arvioimiseksi käytännössä yleensä vähintään kahden viikon määräajassa. Kuluttaja-asiamies voi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon.

Kuluttaja-asiamiehellä on oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhteistyöasetuksessa tarkoitetun yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi. Poliisin on annettava kuluttaja-asiamiehelle virka-apua tarkastuksen tekemiseksi.[[10]](#footnote-10) Kuluttaja-asiamiehellä ei ole tarkastusoikeutta tapauksissa, joissa on kysymys valtion sisäisistä rikkomuksista.

**Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuus**

Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen käyttöä säätelee yleisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:ään kirjattu kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuus. Säännöksen mukaan havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

**Kieltomenettely**

Kieltomenettelyä koskevat keskeiset säännökset ovat kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvussa sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa. Kuluttaja-asiamiehen valvontavastuulle kuuluvien asioiden tuomioistuinkäsittely on määrätty markkinaoikeudellisiin asioihin erikoistuneen tuomioistuimen tehtäviin. Kiellon, jota pääsääntöisesti tehostetaan uhkasakolla, määrää markkinaoikeus tai tietyissä tilanteissa kuluttaja-asiamies.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 16 §:n mukaan elinkeinonharjoittajaa voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta kuluttajansuojalain 2 luvun säännösten tai niiden nojalla annettujen säännösten vastaista menettelyä taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa menettelyä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa.

Vastaavasti elinkeinonharjoittajaa voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta 3 luvun 1 §:n 1 momentin vastaisen sopimusehdon käyttämistä taikka uudistamasta sellaisen tai siihen rinnastettavan sopimusehdon käyttämistä. Kielto voi kohdistua myös elinkeinonharjoittajien yhteenliittymään. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös elinkeinoharjoittajan palveluksessa olevaan henkilöön tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa.[[11]](#footnote-11)

Luotonantajaa ja luotonvälittäjää, joka rikkoo kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä, voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta tällaista menettelyä taikka uudistamasta sitä tai siihen rinnastettavaa menettelyä siten kuin lain 2 ja 3 luvussa säädetään.[[12]](#footnote-12)

Maksupalvelulain 85 §:ssä säädetään kiellon määräämisestä maksupalveluntarjoajalle, joka rikkoo lain säännöksiä tarjotessaan palveluja kuluttajalle. Kiellon määräämistä koskeva sääntely vastaa kuluttajansuojalain 2 luvun sääntelyä. Tietoyhteiskuntakaaren 306 §:ssä viitataan kuluttaja-asiamiehen tehtävien osalta kuluttajansuojalain säännöksiin. Kuluttaja-asiamies valvoo myös usean muun lain noudattamista, kuten edellä on selvitetty. Kyseisissä laeissa on viittaukset kuluttajansuojalain ja osin myös Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain valvontaa koskeviin säännöksiin.

Kaikissa edellä kuvatuissa asioissa kiellon määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta, ellei kuluttaja-asiamiehellä ole toimivaltaa määrätä itse kieltoa. Toissijainen vireillepano-oikeus on joiltain osin kuluttajien etujen valvomiseksi rekisteröidyllä yhdistyksellä.[[13]](#footnote-13) Markkinaoikeus voi antaa kiellon myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.[[14]](#footnote-14)

Määrätessään kuluttajansuojalain 2 luvussa tarkoitetun kiellon markkinaoikeus voi velvoittaa kiellon saaneen taikka markkinoinnin tilanneen tai suorittaneen elinkeinonharjoittajan määräajassa toimittamaan markkinointitoimen oikaisun, jos sitä markkinointitoimesta kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisena. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla.[[15]](#footnote-15)

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). Niiltä osin kuin kyseisessä laissa tai kuluttaja-asiamiehen valvomissa laeissa ei säädetä toisin, markkinaoikeudelliset asiat käsitellään markkinaoikeudessa soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren riita-asioita koskevien säännösten mukaisesti. Markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla.[[16]](#footnote-16)

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon tai antaa kiellon väliaikaisena sen mukaan kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:ssä säädetään. Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava,[[17]](#footnote-17) ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää aina markkinaoikeus.

Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto raukeaa, jos se, jota kieltomääräys koskee, ilmoittaa annetussa vähintään kahdeksan päivän määräajassa päätöksen tiedoksisaannista kirjallisesti tai Kilpailu- ja kuluttajavirastossa suullisesti vastustavansa kiellon määräämistä.[[18]](#footnote-18)

Perintää koskeva sääntely vastaa muutoin kuluttajansuojalain 2 luvun sääntelyä, mutta kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta menettelyä on muutettu 16.3.2013 voimaantulleilla säännöksillä siten, että kuluttaja-asiamiehen kielto pysyy voimassa, ellei elinkeinonharjoittaja vie asiaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Elinkeinonharjoittajan on tehtävä tämä 30 päivän kuluessa siitä, kun elinkeinonharjoittaja on saanut tiedon kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksestä.

**Uhkasakko**

Kiellon tehosteeksi asetetaan yleensä uhkasakko. Lain esitöissä[[19]](#footnote-19) mainitaan esimerkkinä tilanteesta, jossa uhkasakon asettaminen ei ehkä ole tarpeen se, että elinkeinonharjoittaja on ennalta ilmoittanut suostuvansa kuluttaja-asiamiehen vaatimuksiin, mutta kuluttaja-asiamies pitää ennakkoratkaisun saamista tärkeänä ja vie tästä syystä asian markkinaoikeuteen.

Mikäli elinkeinonharjoittaja rikkoo aiemmin asetettua kieltoa, markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta määrätä uhkasakon maksettavaksi. Elinkeinonharjoittajalle voidaan myös asettaa uusi, aiempaa suurempi uhkasakko kiellon tehosteeksi.

Uhkasakkolaissa (1113/1990) on uhkasakon asettamista koskevia säännöksiä. Uhkasakko on kuluttajansuojalain esitöiden mukaan mitoitettava markkinoinnin laatu, elinkeinonharjoittajan liikevaihto ja muut seikat huomioon ottaen siten, että uhka tehokkaasti ehkäisee kiellon rikkomisen.[[20]](#footnote-20)

**Väliaikaisen kiellon määrääminen**

Väliaikaisella kiellolla turvataan oikeustilaa oikeudenkäyntimenettelyn kestäessä. Väliaikaista kieltoa koskevat säännökset ovat vastaavansisältöiset kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvun, saatavien perinnästä annetun lain ja maksupalvelulain säännöksissä.

Markkinaoikeus voi antaa kiellon väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Kuluttaja-asiamies voi antaa kiellon väliaikaisena, jos elinkeinonharjoittajan menettely on asian laajuuden tai menettelyn nopean vaikutuksen johdosta tai muusta erityisestä syystä tarpeen estää kiireellisesti.[[21]](#footnote-21) Kuluttaja-asiamiehen on saatettava väliaikaista kieltoa koskeva määräyksensä kolmen päivän kuluessa sen antamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi uhalla, että kielto muuten raukeaa.

Kuluttaja-asiamiehen vaatimus väliaikaisen kiellon määräämiseksi voidaan käsitellä markkinaoikeudessa kirjallisessa menettelyssä ja ratkaista, vaikka sitä ei ole saatu annettua tiedoksi vastapuolelle.[[22]](#footnote-22) Väliaikaista kieltoa koskeva vaatimus tai määräys voidaan käsitellä kiireellisenä markkinaoikeudessa.[[23]](#footnote-23)

Kuluttajansuojalain esitöiden mukaan[[24]](#footnote-24) väliaikainen kielto tulee antaa lähinnä vain silloin, kun on todennäköistä, että markkinointi tullaan vähintään samassa laajuudessa kieltämään myös lopullisessa ratkaisussa. Korkeimman oikeuden väliaikaista kieltoa koskevassa ratkaisussa 2008:96 arvioitiin asian laatua ja kiireellisyyttä sekä kiellon määräämisen ja määräämättä jättämisen vaikutuksia. Väliaikaisen kiellon määräämistä koskevassa harkinnassa keskeistä oli se, ovatko markkinoinnin vaikutukset poikkeavia suhteessa siihen, mikä on tyypillistä markkinointiin liittyvissä asioissa. Ratkaisussa arvioitiin vertailevan mainonnan harhaanjohtavuutta.

Markkinaoikeuden vakiintuneessa ratkaisukäytännössä on katsottu, että väliaikaista kieltoa koskeva ratkaisu perustuu väitetyn oikeudenvastaisuuden osalta summaariseen tutkintaan. Markkinaoikeus on todennut, että väliaikaisen kiellon määräämisen edellytysten täyttymistä harkittaessa ei asian luonteesta johtuen yleensä kuulu tutkia enemmälti riitaista kysymystä siitä, onko hakemuksessa tarkoitettua menettelyä pidettävä kuluttajansuojalain vastaisena. Kun markkinaoikeus on katsonut lainvastaisuuden olevan riitainen ja tulkinnanvarainen, väliaikaisen kiellon määräämiselle ei ole katsottu olevan perusteita.[[25]](#footnote-25)

Uusimmassa markkinaoikeuden väliaikaista kieltoa koskevassa ratkaisussa arvioitiin tilannetta, jossa kuluttajilta perityt luottokustannukset ylittivät lain salliman korkokaton. Hakija eli kuluttaja-asiamies esitti perusteissaan, että menettelyn jatkuminen aiheutti koko ajan kuluttajille merkittävää taloudellista vahinkoa ja että menettely oli levinnyt toimialalle laajemminkin. Markkinaoikeus katsoi, että kieltovaatimuksen tueksi esitettiin riittävän todennäköiset perusteet. Asiassa voitiin ratkaisun mukaan todennäköisin syin katsoa, että menettelyn jatkuminen voi aiheuttaa haittaa kuluttajille. Väliaikaisen kiellon määräämisen ei katsottu rajoittavan kohtuuttomasti vastaajayhtiön toimintavapautta. Asiassa määrättiin väliaikainen kielto. [[26]](#footnote-26)

**Seuraamusmaksu**

Kuluttaja-asiamies voi vaatia seuraamusmaksun määräämistä tietoyhteiskuntakaaren 214 §:ää koskevissa tapauksissa. Mainitussa pykälässä säädetään televisio- ja radiotoiminnan markkinoinnin yleisistä periaatteista. Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä televisio- ja radiotoiminnan harjoittajalle, joka toimii edellä mainittujen säännösten vastaisesti, eikä kehotuksesta huolimatta oikaise menettelyään. Seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika. Maksu on 1000 eurosta miljoonaan euroon, enintään kuitenkin viisi prosenttia edellisen vuoden liikevaihdosta.[[27]](#footnote-27)

**Kuluttajan avustaminen, ryhmävalitus ja ryhmäkanne**

Kuluttaja-asiamiehellä on aina ollut mahdollisuus avustaa yksittäistä kuluttajaa tuomioistuimessa. [[28]](#footnote-28) Kuluttaja-asiamies voi avustaa kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä.[[29]](#footnote-29)

Uudempaa sääntelyä on sen sijaan mahdollisuus avustaa laajempaa kuluttajajoukkoa ryhmävalituksen ja ryhmäkanteen avulla. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 14 ja 15 §:ssä määritellään kuluttaja-asiamiehen toimivalta ryhmävalituksen ja ryhmäkanteen vireillepanoon.

Kuluttaja-asiamies voi omasta aloitteestaan saattaa kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ryhmävalituksena riita-asian, joka kuuluu lautakunnan toimivaltaan ja joka voidaan käsitellä ryhmävalituksena siten kuin kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007) säädetään. Ryhmävalituksen rajaus määräytyy kuluttaja-asiamiehen valituksen perusteella, eivätkä kuluttajat ilmoittaudu ryhmään mukaan.

Kuluttaja-asiamies voi panna vireille ryhmäkanteen siten kuin ryhmäkannelaissa (444/2007) säädetään. Ryhmäkannetta on mahdollista käyttää, jos asian käsittely on tarkoituksenmukaisempaa samalla kertaa kuin yksittäisinä kanteina. Tällöin kuluttajajoukon tulee olla täsmällisesti määriteltävissä, vaatimusten sisällöltään samoja, eikä asia saa vaatia yksilökohtaista todistelua. Kuluttajajoukon rajaamiseen sovelletaan niin kutsuttua opt in -menettelyä eli kuluttajien tulee ilmoittautua ryhmään mukaan.

**Muut keinot**

Rajat ylittävään toiminnan valvontaan liittyy eräitä erityissäännöksiä. Rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetussa laissa säädetään kuluttaja-asiamiehen vireillepano-oikeudesta toisessa ETA-valtiossa. Kuluttaja-asiamies ei ole käyttänyt rajat ylittävää kieltomenettelyä valvontatoiminnassaan.

Sen sijaan yhteistyöasetuksen mahdollistamat menettelyt ovat olleet tehokkaammin niin kuluttaja-asiamiehen kuin muidenkin jäsenvaltioiden valvovien viranomaisten käytössä. Asetuksen mukaisesti kuluttaja-asiamies voi esittää toisen jäsenvaltion viranomaiselle yhteisön sisäiseen rikkomukseen liittyvän tietopyynnön tai täytäntöönpanopyynnön rikkomuksen lopettamiseksi tai kieltämiseksi.

Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimaan kuuluu myös tietoyhteiskuntakaaren 337 §:ssä säädetty oikeus määrätä numero tai palvelu suljettavaksi sakon uhalla. Teleyritys tai se, jonka palvelun käyttö on estetty, voi saattaa kuluttaja-asiamiehen päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi tai muutoin päätös jää pysyväksi.

**Rikosoikeudelliset seuraamukset**

Markkinointirikoksesta voidaan tuomita elinkeinonharjoittaja, joka antaa markkinoinnissa kohderyhmän kannalta merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Markkinointirikoksesta säädetään rikoslain 30 luvun 1 §:ssä. Lisäksi rikoslain 30 luvun 2 §:ssä säädetään kilpailumenettelyrikoksesta ja 3 §:ssä kuluttajaluottorikoksesta. Perintärikkomuksesta säädetään saatavien perinnästä annetun lain 17 §:ssä ja kiskonnasta rikoslain 36 luvun 6 §:ssä. Kuluttaja-asiamiestä on kuultava markkinointirikoksen ja kilpailumenettelyrikoksen käsittelyn yhteydessä.[[30]](#footnote-30)

**Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta käytännössä**

Tuoretta tieteellistä tutkimustietoa kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnasta ei ole käytettävissä. Kuluttajaviraston (nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston) oikeudellista toimintaa on viimeksi arvioitu vuonna 2009.[[31]](#footnote-31) Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien näkemyksiä kuluttajaviranomaisten toiminnasta ja ylipäätään markkinoiden toimivuudesta on selvitetty erilaisilla kyselytutkimuksilla. EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostaulun kuluttajatilaindeksin mukaan Suomi on parhaalla sijalla, kun seurataan kuluttajien toimintaympäristön laatua. [[32]](#footnote-32) Kyse on yhdistelmäindeksistä, joka perustuu EU:n laajuisiin kuluttajille ja vähittäiskauppiaille tehtyihin kyselytutkimuksiin. Tulostaulun mukaan kuluttajat ovat suhteessa EU-maiden keskiarvoon tyytyväisempiä markkinoiden toimivuuteen[[33]](#footnote-33) ja luottavaisimpia siihen, että viranomaiset suojelevat heidän oikeuksiaan kuluttajina.[[34]](#footnote-34) Tulostaulun mukaan myös elinkeinonharjoittajat ovat tyytyväisiä viranomaisten toimintaan kuluttajansuojalainsäädännön valvonnassa.[[35]](#footnote-35) Toisensuuntaisia tuloksia elinkeinonharjoittajien kokemuksista on saatu Asiakkuusmarkkinointiliiton syksyllä 2014 jäsenyrityksilleen toteuttamasta kyselystä, joka koski kuluttajansuojaviranomaisten liiketoimintaymmärrystä. Vastaajat arvioivat esimerkiksi viranomaistoiminnan liiketoimintaseurausten ymmärtämystä, tiedon hyödyntämistä ilmiöiden analysoinnissa ja valvonnan kohdentumista.[[36]](#footnote-36) Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2014 toteutetun sidosryhmäkyselyn mukaan …

Kuluttaja-asiamies keskittyy valvontatoiminnassaan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain mukaisesti kysymyksiin ja aloihin, joilla on huomattavaa merkitystä kuluttajien kannalta ja joihin liittyviä ongelmia esiintyy yleisimmin. Kuluttaja-asiamies priorisoi valvonta-asioita ennakollisen ja pitkäjänteisen aihevalinnan priorisoinnin periaatteiden mukaisesti. Tässä priorisoinnissa kuluttaja-asiamies seuraa toimintaympäristöä monin tavoin ja huomioi muun muassa markkinoilla tapahtuvat muutokset, erilaisista yhteydenotoista saatavat analyysit, EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostaulun arviot sekä kuluttajapoliittisissa ohjelmissa ja muissa tavoiteasiakirjoissa esiin nostetut yhteiskunnallisesti merkittävät asiat.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnassa vireille otettavia yksittäisiä valvonta-asioita priorisoidaan usean ongelman merkittävyyteen vaikuttavan tekijän perusteella. Huomioon otetaan, kuinka suurta kuluttajajoukkoa ongelma koskee, kuinka suuri sen taloudellinen merkitys on, onko riskinä ongelman laajeneminen toimialalle tai sen ulkopuolelle, toistaako yritys aiempaa lainvastaista menettelyä, onko kyseessä yleisen lainkuuliaisuuden kannalta merkityksellinen asia ja onko asialla ennakkopäätösarvoa.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnan henkilöresurssit ovat olleet vuoden 2014 aikana 13 henkilöä kuluttaja-asiamiehen lisäksi. Valvonta-asioihin käytetään näistä henkilöresursseista noin puolet. Toinen puoli käytetään muuhun toimintaan, kuten osallistumiseen lainvalmistelutyöhön, yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa, koulutukseen sidosryhmille sekä informaation tuottamiseen sidosryhmille ja valvottaville. Myös tällä toiminnalla pyritään edistämään markkinoiden toimivuutta.

Edellä todetun mukaisesti kuluttaja-asiamiehen valvontatoimenpiteet voidaan jakaa ennalta vaikuttaviin ja jälkikäteistä reagointia sisältäviin varsinaisiin valvontatoimenpiteisiin, joilla puututaan jo toteutuneisiin lainvastaisiin menettelyihin. Ennaltaehkäisevä valvontatoiminta on pitkälti ala- ja aihekohtaista toimintaa, jota tehdään monelta osin yhteistyössä toimialajärjestöjen kanssa. Lisäksi kuluttaja-asiamies vastaa yksittäisten elinkeinonharjoittajien ennakkotiedusteluihin.

Kuluttaja-asiamiehen työryhmälle toimittamista vuotta 2013 koskevista tiedoista ilmenee, että vireillä olevat valvonta-asiat jakautuvat rahoitusmarkkinoita, viestintäpalveluita, verkkokauppaa ja kotimyyntiä, päivittäis- ja erikoiskauppaa, välttämättömyyspalveluita, asumista, autoja, viihdettä ja muita koskeviin yksittäisiin valvonta-asioihin. Asetettujen priorisointiperiaatteiden puitteissa kuluttaja-asiamies on käytännössä puuttunut yksittäisillä valvontatoimenpiteillä lähes yksinomaan valtakunnallisesti toimivien suurten ja keskisuurten yritysten lainvastaisiin menettelyihin. Saatujen tietojen mukaan valvonta-asioiden käsittelyaika vaihtelee tyypillisesti parista kuukaudesta puoleentoista vuoteen riippuen yksittäisen asian laajuudesta ja laadusta sekä tarvittavista valvontatoimenpiteistä. Toisaalta joissakin asioissa käsittely on kestänyt useita vuosia.

Käytännössä valtaosa kuluttaja-asiamiehen käsittelemistä valvonta-asioista ratkeaa neuvottelumenettelyssä. Jos lainvastaista menettelytapaa ei saada päättymään neuvotteluteitse, kuluttaja-asiamies joutuu turvautumaan pakkokeinoihin. Kuluttaja-asiamies on määrännyt viiden vuoden ajanjaksolla 9.9.2008 – 15.10.2013 yhteensä 16 kieltoa, ja viidessä näistä tapauksista elinkeinonharjoittaja on vastustanut määrättyä kieltoa.

Tarkemman kuvan saamiseksi siitä, miten valvontaprosessit käytännössä etenevät, työryhmä on selvittänyt yksityiskohtaisemmin kuluttaja-asiamiehen kieltoprosesseja vuosina 2013 ja 2014 määrätyn 8 kiellon osalta. Tämän aineiston perusteella selkeissä lainrikkomustilanteissa määrättyjen kieltojen vastustaminen on tuonut elinkeinonharjoittajalle useita kuukausia ja yksittäisessä tilanteessa jopa yli vuoden lisäaikaa jatkaa lainvastaista menettelyä. Lisäksi asian saattaminen markkinaoikeuden ratkaistavaksi elinkeinonharjoittajan vastustettua kieltoa on vienyt viranomaisten henkilöresursseja. Kahdessa tapauksessa yritys on vastustanut ensin kuluttaja-asiamiehen kieltoa, mutta on suostunut myöhemmin ottamaan kiellon vastaan välttääkseen asian käsittelyn markkinaoikeudessa. Näissäkin tilanteissa asian käsittely on pitkittynyt ja siten lainvastaisuuden saaminen päätökseen viivästynyt.

Kuluttaja-asiamies on hakenut markkinaoikeudelta kiellon määräämistä viiden vuoden ajanjaksolla 2009 - 2013 yhteensä 18 asiassa. Hakemusten menestymisestä ja ratkaisuista voidaan todeta seuraavaa:

* Kahdessa asiassa kuluttaja-asiamiehen vaatimus hylättiin markkinaoikeudessa. Toisessa näistä on haettu valituslupaa korkeimmasta oikeudesta.
* Yhdessä asiassa kuluttaja-asiamiehen hakemus hyväksyttiin markkinaoikeudessa osittain, mutta ratkaisu ei ole lainvoimainen, koska korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan.
* Kymmenessä asiassa kuluttaja-asiamiehen vaatimukset hyväksyttiin markkinaoikeudessa sellaisenaan, lähes kokonaan tai suurelta osin.
* Kahdessa asiassa kuluttaja-asiamiehen vaatimukset menestyivät korkeimmassa oikeudessa.
* Yhdessä asiassa kuluttaja-asiamies peruutti hakemuksensa vastapuolen konkurssin vuoksi.
* Kahdessa asiassa kuluttaja-asiamies peruutti hakemuksensa, kun vastapuoli otti asiassa vastaan kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon.

Tämän lisäksi kyseisenä ajanjaksona kahdessa asiassa uhkasakko tuomittiin maksettavaksi kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta.

Kuluttaja-asiamiehen ja markkinaoikeuden määräämät uhkasakot ovat olleet viime vuosina määrältään 50.000 - 100.000 euroa. Uhkasakko on muutamassa asiassa jätetty määräämättä elinkeinonharjoittajan ilmoitettua ennakolta suostuvansa kuluttaja-asiamiehen vaatimuksiin.

Markkinaoikeus on määrännyt väliaikaisen kiellon kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta viiden vuoden ajanjaksolla 2009 - 2013 kahdessa asiassa. Toisessa asiassa väliaikainen kielto määrättiin hakemukseen verrattuna vain tietyiltä osin.

Kuluttaja-asiamies sai oikeuden ryhmäkanteeseen ja -valitukseen vuonna 2007, mutta ei ole toistaiseksi käyttänyt niitä muutoin kuin tekemällä yhden valituksen kuluttajariitalautakuntaan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut ryhmäkanteen ja -valituksen ennalta ehkäisevän vaikutuksen toimineen odotetusti eli ne ovat edistäneet neuvotteluratkaisujen saavuttamista elinkeinonharjoittajien kanssa. Toisaalta ryhmäkanteen tiukkojen edellytysten on katsottu täyttyneen harvoin kokonaan.[[37]](#footnote-37)

Rangaistussäännöksiä sovelletaan käytännössä vain harvoin kuluttaja-asioissa. Kuluttaja-asiamiehen diaarin mukaan viiden vuoden ajanjaksolla 2009 - 2013 kuluttaja-asiamiestä on kuultu 7 kertaa markkinointirikosta koskevassa asiassa. [[38]](#footnote-38) Lisäksi sakkorangaistukset ovat määrältään vähäisiä.

**2.2 Aluehallintovirastoja koskeva lainsäädäntö ja käytännön valvontatoiminta**

Aluehallintovirastot valvovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston alaisina tai rinnalla eräitä kuluttajansuojalain säännöksiä. Aluehallintovirastojen valvontatoimivalta rajoittuu kulutushyödykkeiden hinnan ilmoittamiseen markkinoinnissa kuluttajansuojalain 2 luvun 20 §:n[[39]](#footnote-39) nojalla sekä kuluttajaluottoja koskevien säännösten noudattamiseen 7 luvun 51 §:n[[40]](#footnote-40) nojalla. Aluehallintovirastot täydentävät kuluttaja-asiamiehen valvontaa alueellisesti.

Kiellon määräämiseen aluehallintovirastoilla on toimivalta vain hinnan ilmoittamisen osalta. Muissa valvonta-asioissaan eli luottojen valvonnassa aluehallintovirastot eivät voi itse määrätä tarvittaessa kieltoa, vaan ne siirtävät asian kuluttaja-asiamiehelle, mikäli elinkeinonharjoittaja ei aluehallintoviraston kehotuksesta oikaise menettelyään lainmukaiseksi.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 18 §:n mukaan aluehallintovirasto voi määrätä kiellon asiassa, joka koskee asunnon tai muun kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta annettujen säännösten vastaista menettelyä, jos lainvastaisuus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö tämänkaltaisessa asiassa on vakiintunut. Luvun 16 §:n perusteella kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa.

Aluehallintoviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Elinkeinonharjoittaja voi saattaa kieltopäätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi neljäntoista päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Muutoin päätös jää pysyväksi. Aluehallintovirasto voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta.

Lisäksi aluehallintovirastot valvovat elinkeino-oikeudellisten säädösten[[41]](#footnote-41) nojalla tietyillä toimialoilla toimivia elinkeinonharjoittajia. Kaikki aluehallintovirastot valvovat valmismatkaliikkeitä ja välitysliikkeitä. Luotonantajia, perintätoiminnan harjoittajia ja panttilainauslaitoksia valvoo valtakunnallisesti Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Aluehallintovirastot käyttävät kuluttajahallinnon valvontatehtäviin vajaa 18 henkilötyövuotta. Luku sisältää hintamerkintä-, kuluttajaluotto- ja valmismatkaliikevalvonnan. Työhön osallistuu aluehallintovirastoissa noin 40 henkilöä. Aluehallintovirastot tekivät vuonna 2014 hintamerkintätarkastuksia ja kuluttajaluottojen markkinoinnin valvontatarkastuksia yhteensä noin 16.900. Näissä asioissa annettiin suullisia tai kirjallisia huomautuksia yhteensä lähes 3.300. Jatkokäsittelyssä annettiin vielä kirjallisia kehotuksia yhteensä noin 400. Kieltoja aluehallintovirastot eivät tarkasteluvuonna määränneet lainkaan hinnan ilmoittamista koskevissa asioissa.

* 1. **Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö**

**Yleistä Pohjoismaiden kuluttaja-asiamiesten valvontakeinoista**

Myös Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajien suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamista. Näiden pohjoismaiden ja Suomen kuluttaja-asiamiehen keinot lainvastaiseen menettelyyn puuttumiseksi ovat keskeisiltä osin eli neuvottelu- ja kieltomenettelyn osalta samantyyppisiä. Keskeisenä erona on kuitenkin se, että Norjassa kuluttaja-asiamiehen päätökseen tyytymättömän elinkeinoharjoittajan on valitettava asiasta markkinaoikeuteen. Tanskassa kuluttaja-asiamiehen määräys on tuomioistuinkäsittelyn ajan voimassa, ellei tuomioistuin toisin määrää. Sen sijaan Suomessa kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja vastustaa sitä.

Toinen keskeinen ero Suomen lainsäädäntöön verrattuna on se, että Ruotsissa ja Norjassa kuluttaja-asiamiehen käytettävissä on seuraamusmaksun tyyppinen keino, jonka avulla elinkeinonharjoittajan lainrikkomukseen voidaan puuttua suoraan seuraavan maksun muodossa. Tanskassa kuluttaja-asiamies voi ajaa rikossyytettä säännösten rikkomisesta.

Lainvastaiseen menettelyyn puuttumista koskevissa säännöksissä on myös joitakin muita eroja. Esimerkkinä voidaan mainita, että muiden pohjoismaiden lainsäädännön mukaan kuluttaja-asiamiehellä on laajempi toimivalta tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan toimitiloissa. Norjassa neuvotteluvelvollisuudesta ennen ankarampiin toimenpiteisiin ryhtymistä on säädetty tiettyjä poikkeuksia ja Tanskassa on nimenomaisesti säädetty mahdollisuudesta pyytää elinkeinonharjoittajalta tietoja lyhyessä määräajassa.

Norjassa on vireillä kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien ja markkinaneuvostoa koskevan sääntelyn toimivuuden arviointi. Arviointi koskee muun muassa sitä, tulisiko kuluttaja-asiamiehellä olla nykyistä laajempi toimivalta ratkaista asioita. Arvioinnin on tarkoitus valmistua kesällä 2015. Myös Ruotsissa kuluttaja-asiamies on esittänyt useita parannusehdotuksia keinovalikoimaansa.

**Ruotsi**

Keskeiset säännökset kuluttaja-asiamiehen keinoista puuttua lainvastaiseen menettelyyn ovat markkinointilaissa[[42]](#footnote-42) ja sopimusehdoista kuluttajasuhteissa annetussa laissa.[[43]](#footnote-43) Jälkimmäisessä säädetään kohtuuttomia sopimusehtoja koskevasta kiellosta, jonka markkinaoikeus voi määrätä kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Laissa on myös säännökset elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antaa tietoja kuluttaja-asiamiehelle.

Markkinointilaissa säädetään markkinoinnista ja kaupallisista menettelyistä. Kieltomenettelyä koskevat säännökset ovat markkinointilain 23 - 28 § ja 47 §:issä. Elinkeinonharjoittajaa, jonka markkinointi on sopimatonta, voidaan kieltää jatkamasta kyseistä tai sitä vastaavaa menettelyä. Kieltoa tehostetaan sakon uhalla, ellei se erityisestä syytä ole tarpeetonta. Kielto voidaan kohdistaa myös elinkeinoharjoittajan palveluksessa olevaan, tämän lukuun toimivaan taikka sellaiseen, joka on oleellisesti myötävaikuttanut menettelyyn.

Lisäksi markkinointilaissa säädetään määräyksestä informaation antamiseksi. Elinkeinoharjoittaja, joka jättää markkinoinnissaan antamatta olennaista tietoa voidaan määrätä antamaan kyseinen informaatio. Lisäksi markkinointilaissa on säädetty tiettyjä tilanteita koskevasta määräyksestä teknisten apuvälineiden tarjoamiseksi sähköisessä kaupankäynnissä.

Kielto tai määräys informaation antamiseksi voidaan määrätä myös väliaikaisena, jos vaatimukselle on olemassa todennäköiset perusteet tai jos voidaan aiheellisesti olettaa, että kiellon tai määräyksen merkitys muussa tapauksessa vähenee.

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon tai antaa määräyksen informaation antamiseksi asioissa, jotka eivät ole merkitykseltään suuria. Jotta kuluttaja-asiamiehen kielto tai määräys tulisi voimaan, elinkeinoharjoittajan on hyväksyttävä se tietyssä määräajassa. Muissa tilanteissa kiellon määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta.

Kuluttaja-asiamiehellä on toimivalta nostaa kanne markkinahäiriömaksun määräämiseksi tiettyjen markkinointisäännösten rikkomisesta. Markkinahäiriömaksusta säädetään markkinointilain 29 - 35 § ja 48 §:ssä. Markkinahäiriömaksu voidaan tuomita seuraavien säännösten rikkomisesta:

- aggressiivinen markkinointi

- harhaanjohtava markkinointi

- mainonnan tunnistettavuus

- ostokehotusta koskeva tiedonantovelvollisuus

- vertaileva markkinointi

- tietyt sähköiseen suoramarkkinointiin liittyvät velvoitteet

- sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin[[44]](#footnote-44) liitteessä I luetellut menettelyt

- muiden säädösten tiettyjen säännösten rikkomisesta, kuten tietyt tupakka- ja alkoholilainsäädäntöön sisältyvät velvoitteet ja radio- ja televisiolaissa säännellyt velvoitteet koskien muun muassa alaikäisille markkinoinnin rajoituksia[[45]](#footnote-45)

Markkinahäiriömaksua ei voida määrätä, jos menettelyllä rikotaan uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määräystä tiedon antamiseksi.

Kuluttaja-asiamiehen vaatimus seuraamusmaksun määräämisestä käsitellään Tukholman käräjäoikeudessa ja valitustie on markkinaoikeuteen. Maksu voidaan määrätä lainvastaisesti toimineelle elinkeinonharjoittajalle taikka elinkeinonharjoittajalle, joka on oleellisesti myötävaikuttanut lainrikkomukseen. Maksun määrääminen edellyttää elinkeinonharjoittajan tai tämän lukuun toimineen puolelta huolimattomuutta tai tahallisuutta. Vähäisissä tapauksissa markkinahäiriömaksua ei voida määrätä ja maksusta voidaan luopua, jos siihen on erityisiä perusteita.

Maksun suuruus voi vaihdella 5.000 kruunusta 5 miljoonaan kruunuun, kuitenkin enintään 10 % yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta. Maksua määrättäessä otetaan huomioon lainrikkomuksen vakavuus ja kesto. Maksua ei voida tuomita maksettavaksi, jos lainvastaisesta menettelystä on kulunut enemmän kuin viisi vuotta.

Markkinahäiriömaksua koskevat säännökset tulivat voimaan 1996 markkinointilain uudistuksen yhteydessä. Tavoitteena oli lainsäädännön tehokkuuden varmistaminen. Esikuva otettiin Ruotsissa voimassa olleista kilpailunrikkomismaksua koskevista säännöksistä.

Kuluttaja-asiamies voi myös avusta yksittäistä kuluttajaa yleisessä tuomioistuimessa yksittäisen asian hoitamisessa ja viedä asian käsiteltäväksi ryhmävalituksena kuluttajariidoissa suosituksia antavaan lautakuntaan sekä nostaa ryhmäkanteen[[46]](#footnote-46).

Kuluttajaluottolain[[47]](#footnote-47) valvonta on säädetty Kuluttajaviraston tehtäväksi. Laissa on säädetty Kuluttajaviraston toimivaltuuksista määrätä elinkeinonharjoittajalle hallinnollinen seuraamusmaksu ja luotonantotoimintaa koskeva liiketoimintakielto tietyissä tilanteissa.[[48]](#footnote-48) Seuraamusmaksu voi tulla määrättäväksi luottokelpoisuuden arviointia koskevien velvoitteiden rikkomisesta. Seuraamusmaksu voi olla määrältään 5.000 kruunun ja 10 miljoonan kruunun välillä, mutta se ei saa kuitenkaan ylittää 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta.

Kuluttaja-asiamies on määrännyt vuosina 2009 - 2013 yhteensä 77 kieltoa ja antanut 50 määräystä informaation antamiseksi. Markkinaoikeuden ratkaisuja on annettu samalla aikavälillä 35. Markkinahäiriömaksua koskevia tuomioita on annettu 5, joista kolmessa asiassa on annettu pelkästään Tukholman käräjäoikeuden tuomio ja kahdessa käräjäoikeuden lisäksi markkinaoikeuden ratkaisu. Tällä hetkellä Ruotsissa on vireillä yksi markkinahäiriömaksun määräämistä koskeva asia.

**Norja**

Kuluttaja-asiamiehen lainvalvonnassa käytettäviä keinoja säännellään keskeisiltä osin markkinointilaissa.[[49]](#footnote-49) Laki kattaa paitsi markkinoinnin myös sopimusehtojen käytön.

Kuluttaja-asiamies voi viedä lainrikkomusta koskevan asian markkinaneuvoston käsiteltäväksi tai tehdä itse päätöksen, mikäli yritys ei ole luopunut menettelystä neuvotteluteitse. Tietyissä tilanteissa kuluttaja-asiamiehellä ei ole lainkaan neuvotteluvelvollisuutta ennen muihin toimenpiteisiin ryhtymistä.[[50]](#footnote-50) Neuvotteluvelvollisuutta ei ole tiettyjä säännöksiä rikottaessa eikä tilanteissa, joissa asiasta on olemassa aiempi markkinaneuvoston ratkaisu tai elinkeinonharjoittaja rikkoo aiempaa kirjallista sitoumusta.

Markkinointilain 37 §:n mukaan kuluttaja-asiamies voi itse tehdä lainrikkomukseen liittyvän päätöksen, jos on todennäköistä, että markkinaneuvoston päätöksen odottamisesta aiheutuisi haittaa tai vahinkoa. Lisäksi kuluttaja-asiamies voi tehdä päätöksen, jos valvonnan kohteena oleva menettely tai sopimusehdot ovat olennaisesti samanlaiset kuin markkinaoikeuden aiemmin kieltämä menettely tai sopimusehdot. Kuluttaja-asiamiehen päätökseen tyytymätön elinkeinonharjoittaja voi valittaa markkinaneuvostoon. Markkinaneuvoston päätöksestä ei voi valittaa.

Kuluttaja-asiamies tai markkinaneuvosto voi kieltää elinkeinonharjoittajaa jatkamasta lainvastaista toimintaa ja antaa markkinointilain säännösten noudattamiseksi tarpeellisen määräyksen. Näiden tehosteeksi voidaan määrätä uhkasakko.[[51]](#footnote-51) Uhkasakon maksuunpanosta päättää kuluttaja-asiamies.

Laissa on nimenomaisesti todettu, että kuluttaja-asiamies voi viedä ennakkoratkaisuluonteisen asian markkinaoikeuden ratkaistavaksi, vaikka elinkeinonharjoittaja olisi vapaaehtoisesti luopunut lainvastaisesta menettelystä.[[52]](#footnote-52)

Kuluttaja-asiamies tai markkinaneuvosto voi edellä mainitun kiellon tai määräyksen sijaan määrätä elinkeinonharjoittajan markkinointilain 43 §:n sekä peruutusoikeuslain 42 §:n[[53]](#footnote-53) mukaisesti maksamaan rikkomusmaksun, jos tämä on tahallisesti tai huolimattomuuttaan rikkonut olennaisesti tai toistuvasi määrättyjä lainkohtia. Maksun suuruus riippuu rikkomuksen olennaisuudesta, laajuudesta ja vaikutuksista. Rikkomusmaksu voidaan määrätä esimerkiksi hinnanilmoittamista ja tiettyjen markkinointivälineiden käyttämistä koskevien säännösten rikkomisesta, suorien ostokehotusten esittämisestä lapsille tai tiettyjen kuluttajaoikeusdirektiiviin perustuvien säännösten rikkomisesta. Lisäksi asetuksessa määriteltyjen sopimattomien menettelyjen rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu. Sen sijaan sopimattomia ja harhaanjohtavia menettelyjä koskevien tai kohtuuttomia sopimusehtoja koskevien yleissäännösten rikkomisesta ei voida määrätä rikkomusmaksua.

Säännös rikkomusmaksusta tuli voimaan vuonna 2009. Neljän vuoden ajanjaksolla 2010 - 2013 käsiteltiin kymmenen rikkomusmaksua koskevaa asiaa. Neljässä tapauksessa kuluttaja-asiamies määräsi rikkomusmaksun ja kuudessa tapauksessa markkinaneuvosto. Saman ajanjakson aikana kuluttaja-asiamies antoi 14 kieltopäätöstä ja markkinaneuvosto kahdeksan.

**Tanska**

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksia säännellään markkinointilaissa.[[54]](#footnote-54) Elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuudesta kuluttaja-asiamiehelle säädetään 22§:ssä ja tarkastuksista 22a §:ssä. Kuluttaja-asiamies voi tarvittaessa pyytää elinkeinonharjoittajalta selvitystä lyhyessä määräajassa.[[55]](#footnote-55) Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuudesta elinkeinonharjoittajan kanssa säädetään 23 §:ssä.

Markkinointilakia rikkovalle elinkeinonharjoittajalle määrättävästä kiellosta ja määräyksestä säädetään 20, 23 ja 27 §:issä. Kielto koskee markkinointilain vastaisen menettelyn kieltämistä. Määräys voidaan antaa kiellon noudattamisen turvaamiseksi, mukaan lukien kiellon vastaisten sopimusten toteamiseksi pätemättömiksi. Määräys voidaan antaa myös asiantilan palauttamiseksi ennen lainrikkomusta vallinneeseen tilaan, mukaan lukien tiedon antamiseksi tai virheellisen tiedon korjaamiseksi.

Kuluttaja-asiamies voi itse antaa määräyksen, mikäli elinkeinonharjoittaja ei muuta menettelyään neuvotteluteitse ja lainrikkomus on ilmeinen.[[56]](#footnote-56) Kuluttaja-asiamies voi antaa määräyksen myös niissä tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittaja ei noudata neuvotteluissa antamaansa sitoumusta.[[57]](#footnote-57) Kuluttaja-asiamies voi myös antaa väliaikaisen kiellon, jos on ilmeinen vaara, että tuomioistuimen ratkaisun odottaminen tekisi määrättävän kiellon merkityksettömäksi.[[58]](#footnote-58) Muissa kuin edellä mainituissa kolmessa tilanteessa kuluttaja-asiamies voi viedä asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kuluttaja-asiamiehen itse antaman määräyksen osalta säädetään, että elinkeinonharjoittaja voi vaatia asian käsittelyä tuomioistuimessa ilmoittamalla siitä kuluttaja-asiamiehelle kirjallisesti neljän viikon määräajassa. Kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia tuomioistuimen käsiteltäväksi viikon määräajassa vaatimuksen saatuaan. Kuluttaja-asiamiehen määräys on käsittelyn ajan voimassa, ellei tuomioistuin toisin määrää. Mikäli samaa lainrikkomusta pidetään parempana käsitellä rikosasiana, kuluttaja-asiamiehellä on mahdollisuus ajaa syytettä.[[59]](#footnote-59)

Rangaistuksista ja syytteestä säädetään markkinointilain 30 §:ssä. Tuomioistuimen määräämää kieltoa tai määräystä taikka kuluttaja-asiamiehen määräystä rikkova voidaan tuomita sakkoihin tai vankeuteen enintään neljäksi kuukaudeksi. Tiettyjen markkinointilain säännösten rikkomisesta, mukaan lukien harhaanjohtavaa markkinointia koskevan yleissäännöksen rikkomisesta, voidaan suoraan tuomita sakkoihin markkinointilain 30 §:n mukaisesti ellei muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Kuuden vuoden ajanjaksolla 2008 – 2013 kuluttaja-asioissa annettiin 17 ratkaisua siviiliprosessissa ja 131 rikosprosessissa.

**Yhdistynyt kuningaskunta**

Kilpailu- ja markkinaviranomaiselle (jäljempänä CMA[[60]](#footnote-60)) siirrettiin kuluttajansuojalainsäädännön valvontaan liittyviä toimivaltuuksia 1.4.2014 sitä edeltäneeltä ja lakkautetulta viranomaiselta[[61]](#footnote-61). CMA keskittyy valvontatoimenpiteissään systemaattisiin ja priorisoitaviin ongelmiin markkinoilla. Aluehallintoviranomaisilla (jäljempänä TSS[[62]](#footnote-62)) on pääasiallinen kansallinen kuluttajansuojalainsäädännön valvontavastuu vuonna 2013 voimaan tulleen muutoksen perusteella. CMA on esittänyt arvion, että uuden lainsäädännön perusteella TSS käsittelee todennäköisesti suurimman osan yksittäisiä yrityksiä koskevista kansallisista valvonta-asioista ja valvoo alueellisia ja paikallisia elinkeinonharjoittajien rikkomuksia.[[63]](#footnote-63)

CMA:n ja TSS:n valvontakeinot ovat pitkälti samankaltaiset. Valvontakeinot pitävät sisällään kevyempiä keinoja, kuten informaation tuottamisen, neuvottelut, varoitukset ja elinkeinonharjoittajilta pyydettävät sitoumukset. Viranomaisten oikeudesta saada tietoja ja tehdä tarkastuksia toimitiloissa on yksityiskohtaista sääntelyä. Valvovilla viranomaisilla on tarvittaessa toimivalta puuttua kuluttajansuojalainsäädännön rikkomiseen siviiliprosessin tai rikosprosessin kautta.

Lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittajalta pyydetään sitoumus lainvastaisen menettelyn päättämiseksi ennen siviilioikeudellisten keinojen käyttämistä. Kiireellisissä asioissa tuomioistuinprosessi voidaan aloittaa ilman sitoumuspyyntöä. Viranomaisilla on toimivalta hakea tuomioistuimelta kieltopäätöstä, kun lainsäädännön rikkominen aiheuttaa haittaa kuluttajien kollektiivisille intresseille.[[64]](#footnote-64) Tässä siviiliprosessi on mahdollista antaa myös väliaikainen määräys. Tuomioistuimen määräämän kiellon rikkomisesta voidaan tuomita myöhemmässä prosessissa sakko- tai vankeusrangaistukseen.

Valvovilla viranomaisilla on itsenäinen toimivalta nostaa rikossyyte tuomioistuimessa. Rikosoikeudellisia seuraamuksia vaaditaan tuomioistuimessa, kun siviilioikeudellisten keinojen ei arvioida olevan riittävän tehokkaita saamaan aikaan muutoksen elinkeinonharjoittajan menettelyyn taikka kun rikkomus on riittävän vakava ja rikossyyte on tarpeen yleisen edun tai laajemman pelotevaikutuksen vuoksi. Rikossyyte voidaan nostaa yritystä tai luonnollista henkilöä vastaan. Esimerkiksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä, kuten harhaanjohtavia toimia, koskevat rikkomukset ovat ankaran vastuun rikkomuksia, joissa on tarpeen pelkästään näyttää rikkomuksen tapahtuneen. Syytetty voi puolustautua vain tietyillä vapauttavilla perusteilla. Tällainen peruste on esimerkiksi rikkomuksen aiheuttanut virhe tai onnettomuus taikka mainoksen julkaisijan osalta se, ettei julkaisijalla ollut syytä epäillä julkaisusta seuraavan lainsäädännön rikkomus. Lainsäädännön rikkomisesta määrättävä rikosoikeudellinen seuraamus on sakkoa tai vankeutta korkeintaan kaksi vuotta.

**3 Nykytilan arviointi**

**3.1 Yleistä**

Kuluttajansuojalainsäädännön valvonnan tehokkuus on yksi tärkeä tekijä markkinoiden toimivuuden varmistamisessa. Kuluttajansuojalainsäädäntöä rikkovat elinkeinonharjoittajat aiheuttavat menetyksiä kuluttajille ja saavat perusteetonta 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 markkinoilla niin kuluttajille kuin elinkeinonharjoittajille. 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.

Työryhmä on arvioinut nykytilaa paitsi lainsäädännön myös kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnasta käytännössä saatujen tietojen perusteella, joita selvitetään edellä 2.1 jaksossa. Valtaosassa tapauksia lainvastaisuudet saadaan päättymään tyydyttävällä tavalla neuvotteluteitse. Osassa tapauksia neuvotteluprosessit ovat kuitenkin pitkiä kestäen jopa useampia vuosia. Esiintyy myös tapauksia, joissa säännöksiä rikkovat elinkeinonharjoittajat pitkittävät prosessia selvissäkin tapauksissa.

Edellä mainittu huomioon ottaen pidetään perusteltuna, että valvontakeinojen käyttöön liittyvät perusperiaatteet säilytetään ennallaan. Asianmukaista on, että kuluttaja-asiamies jatkossakin pyrkii lainvastaisuuksien lopettamiseen neuvotteluin. Samoin on perusteltua, että markkinaoikeus käsittelee ennakkoratkaisuluonteiset asiat. Lainsäädäntö ei sitä vastoin näytä turvaavaan riittävän tehokkaita valvontakeinoja kuluttaja-asiamiehelle eritoten niissä tilanteissa, joissa lainrikkomus on kiistaton, mutta elinkeinoharjoittaja ei toimi vastuullisesti asian nopeaksi päättämiseksi neuvotteluteitse. Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinoja onkin tarpeen uudistaa, jotta lainvastaisuudet saadaan loppumaan nopeammin erityisesti näissä tapauksissa. Lisäksi tavoiteltavaa on, että lainvastaisuudet saadaan päättymään käyttämällä vähemmän viranomaisresursseja kuin tällä hetkellä. Näin viranomaisen käytettävissä olevia resursseja voidaan käyttää tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

**3.2 Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto selkeissä lainrikkomustilanteissa**

Kuluttaja-asiamiehen kiellon vastustamiseen riittää pelkkä elinkeinonharjoittajan ilmoitus. Elinkeinonharjoittajalta ei edellytetä sitä, että se esittäisi mitään perusteita kiellon vastustamiselle selvässäkään lainrikkomustilanteessa. Elinkeinonharjoittajan vastustaessa kieltoa se raukeaa, jonka jälkeen kuluttaja-asiamiehen on haettava markkinaoikeudelta kieltopäätöstä. Markkinaoikeuden määräämä kielto voi tulla voimaan niin myöhään, että elinkeinonharjoittaja on jo ehtinyt aiheuttaa kuluttajille merkittävää haittaa ja saada menettelystä kilpailijoihinsa nähden tuntuvaakin oikeudetonta hyötyä.

Kuluttaja-asiamiehen kiellon määräämistä koskeva prosessi vastaa vuonna 1978 voimaantulleessa kuluttajansuojalaissa säädettyä menettelyä. Kuluttaja-asiamiehen keinot ja kuluttajansuojalain substanssisääntely luotiin samanaikaisesti, jolloin vakiintunutta ratkaisukäytäntöä ei ollut ja markkinaoikeuden ratkaisukäytäntö oli tarpeen kaikista kysymyksistä. Nyt kuluttajansuojalain perussääntely on ollut voimassa useamman vuosikymmenen, joten keinoja koskevaa sääntelyäkin on perusteltua tarkastella uudelleen nykyisen tilanteen ja tarpeiden mukaisesti. Kuluttaja-asiamiehen keinojen tehostamista puoltavat myös paineet toimenpiteiden tehostamiseksi resurssien vähenemisen myötä.

Uudemmassa kuluttaja-asiamiestä ja muita viranomaisia koskevassa sääntelyssä valvonnan tehokkuuteen on kiinnitetty huomioita eri tavalla. Kuluttaja-asiamiehen kanssa rinnakkaista toimivaltaa käyttävien erityisviranomaisten osalta kieltoja koskevat säännökset edellyttävät, että elinkeinonharjoittajan on saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se haluaa vastustaa kieltoa.

Esimerkkinä erityisviranomaista koskevasta sääntelystä voidaan mainita tietoyhteiskuntakaaren 336 §, jonka mukaan Viestintävirasto voi kieltää kohtuuttoman sopimusehdon käyttämisen. Teleyritys, johon kielto on kohdistettu, voi halutessaan saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Muutoin Viestintäviraston kieltopäätös jää pysyväksi.

Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) säännösten vastaisesta menettelystä vastaa muutoin kuluttajansuojalain 2 luvun sääntelyä, mutta kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta menettelyä on muutettu 16.3.2013 voimaantulleilla säännöksillä siten, että kuluttaja-asiamiehen kielto pysyy voimassa, ellei elinkeinonharjoittaja vie asiaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Lisäksi tietoyhteiskuntakaaren 337 §:ssä on säädetty, että kuluttaja-asiamies voi pykälässä säädetyin edellytyksin määrätä teleyrityksen viipymättä sulkemaan numeron tai muutoin estämään palvelun käytön. Tämänkin pykälän mukaan asia on käsiteltävä markkinaoikeudessa vain, jos teleyritys tai se, jonka palvelun käyttö on estetty, saattaa päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Kuten 2.3 jaksosta ilmenee, myös Norjassa on käytössä käänteinen kielto. Tanskassa puolestaan kuluttaja-asiamiehen kielto jää voimaan tuomioistuinkäsittelyn ajaksi, eikä raukea elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella.

Kuluttaja-asiamiehen valvontakäytännöstä saatujen tietojen mukaan ei ole harvinaista, että elinkeinonharjoittajat vastustavat kuluttaja-asiamiehen määräämiä kieltoja selkeissä lainrikkomustilanteissa. Lisäksi joissakin tapauksissa kuluttaja-asiamies ei ole edes määrännyt itse kieltoa, vaan vienyt asian suoraan markkinaoikeuden ratkaistavaksi, koska elinkeinonharjoittaja on jo etukäteen neuvotteluissa ilmoittanut vastustavansa mahdollisesti määrättävää kieltoa. Kuluttaja-asiamiehen havaintojen mukaan osa yrityksistä myös olettaa, että asia jäisi vastustamisen jälkeen silleen. Nämä yritykset ovat kuitenkin markkinaoikeushakemuksen tultua vireille halukkaita neuvottelemaan asiasta uudestaan. Markkinaoikeuden antamien ratkaisujen perusteella voidaan arvioida, että tietty osa markkinaoikeudessa käsiteltävistä asioista koskee selkeitä kuluttajaa suojaavan lainsäädännön rikkomisia sen sijaan että kysymys olisi ennakkoratkaisuluonteisen asian ratkaisemisesta.

Kuluttajat ja kilpailevat yritykset voivat kärsiä selkeässä lainrikkomustilanteessa siitä, että pelkästään ilmoitus kiellon vastustamisesta mahdollistaa lainvastaisen menettelyn jatkamisen kunnes asiasta saadaan markkinaoikeuden ratkaisu. Säännökset mahdollistavat lainsäännöstä rikkovalle elinkeinonharjoittajalle keinot pitkittää prosessia selvissäkin tapauksissa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista myöskään valvovan viranomaisen tai markkinaoikeuden resurssienkäytön kannalta.

Jos elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi edellä kuvatuissa tilanteissa, sen voi arvioida vähentävän sellaisia markkinaoikeusprosesseja, joiden lopputulos on ennalta tiedettävissä. Tällöin elinkeinonharjoittajan lainvastainen menettely loppuisi osassa tilanteista todennäköisesti nykyistä nopeammin eikä viranomaisen ja tuomioistuimen resursseja käytettäisi markkinaoikeusprosessiin, joka ei muuta asian lopputulosta, vaan ainoastaan pitkittää prosessia ja lainvastaisen menettelyn päättymistä.

On esitetty, että kieltomenettelyyn ei olisi tarpeen tehdä muutoksia, jos väliaikaista kieltoa haettaisiin markkinaoikeudesta nykyistä useammin. Väliaikaisen kiellon käyttöä arvioitaessa on tärkeää huomata, että väliaikainen kielto on luonteensa puolesta erilainen keino kuin varsinainen kielto; väliaikaisella kiellolla turvataan oikeustilaa oikeudenkäyntimenettelyn kestäessä. Väliaikaisen kiellon määräämistä koskeva soveltamiskäytäntö on myös ollut varsin tiukka, kuten 2.1 jaksosta ilmenee. Lisäksi on otettava huomioon, että väliaikaisen kiellon määräämistä koskeva asia käsitellään aina markkinaoikeudessa, mikä vie enemmän viranomaisresursseja kuin kiellon määrääminen suoraan valvontaviranomaisen toimesta. Väliaikaisen kiellon vaatimisella nykyistä useammin ei siten saavutettaisi niitä tuloksia, joita kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyn tehostamisella voidaan saavuttaa.

**3.3 Suora taloudellinen seuraamus lainsäädännön rikkomisesta puuttuu**

Kuluttaja-asiamiehen ja markkinaoikeuden määräämän kiellon tavoitteena on estää jo toteutetun lainvastaisen menettelyn toistaminen jatkossa. Elinkeinonharjoittajan ennen kiellon määräämistä toteuttamasta lainvastaisesta menettelystä ei nykysäännösten perusteella seuraa hallinnollista taloudellista seuraamusta, vaikka yrityksen lainvastaisesta menettelystä on yleensä ehtinyt jo aiheutua haittaa kuluttajille ja kilpailijoille. Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimassa ei ole lainkaan sellaista seuraamusta, josta aiheutuisi lainsäädäntöä rikkoneelle yritykselle suora taloudellinen seuraamus. Tietyistä menettelyistä voi seurata rikosoikeudellinen seuraamus, mutta käytännössä kuluttajansuoja-asioissa on nostettu suhteellisen vähän syytteitä ja sakkorangaistukset ovat määrältään vähäisiä.

Seuraamusmaksun tyyppisellä keinolla voi arvioida olevan valvonnan tehokkuutta lisäävä ennaltaehkäisevä vaikutus elinkeinonharjoittajien toimintaan. Edellytyksenä on, että säännöstasolla yksilöidään riittävästi ne teot tai laiminlyönnit, joista seuraamusmaksun määrääminen on mahdollista, jotta elinkeinonharjoittajan on mahdollista yksiselitteisesti hahmottaa säännösten asettamat vaatimukset ja rikkomisen seuraamukset. Tällöin lainsäännöksiin piittaamattomasti suhtautuvalle elinkeinonharjoittajalle voi seurata lainvastaisesta menettelystä suora seuraamus, eikä taloudellisesti sanktioitu lainsäädännön noudattamisvelvoite tule kyseeseen vasta sen jälkeen, kun lainvastaisesti toimivalle elinkeinonharjoittajalle on määrätty kyseisen menettelyn jatkamisesta uhkasakolla tehostettu kielto.

Seuraamusmaksu on taloudellinen seuraamus sille, joka rikkoo yksilöityjä säännöksiä tai laiminlyö niihin sisältyviä velvoitteita. Lainsäädännössä seuraamusmaksulla on sanktioitu hyvin erilaisia velvoitteita. Markkinointi- ja asiakkaansuojasäännösten rikkomiseen liittyen seuraamusmaksusta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 40 ja 41 §:ssä ja tietoyhteiskuntakaaren 334 §:ssä. Tietoyhteiskuntakaaren perusteella televisio- ja radiotoiminnan harjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu määrätään Viestintäviraston tai tietyissä tilanteissa kuluttaja-asiamiehen esityksestä.

Myös Ruotsissa ja Norjassa on käytössä seuraamusmaksun tyyppinen keino kuluttaja-asioissa, kuten 2.3 jaksosta ilmenee.

Seuraamusmaksun tyyppinen seuraamus voisi tulla kyseeseen kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnan yhteydessä erityisesti markkinointiin liittyvien täsmällisten säännösten rikkomisesta riippumatta siitä, missä säädöksessä kyseiset laiminlyönnit on säännelty. Seuraamusmaksu voisi siis tulla kyseeseen esimerkiksi yksilöityjen kuluttajansuojalain 2, 6, 6a ja 7 luvun säännösten ja kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetun valtioneuvoston asetuksen (601/2008) säännösten rikkomisesta. Sen sijaan kuluttajansuojalain 2 luvun 1 §:n yleislausekkeen tai muiden samantyyppisten säännösten rikkomisen seuraamukseksi se ei sovellu.

**3.4 Kuluttaja-asiamiehen eräät muut toimivaltuudet**

Työryhmä on arvioinut myös kuluttaja-asiamiehelle säädetyn tarkastusoikeuden mahdollista laajentamista. Kuten 2.1 jaksossa todetaan, kuluttaja-asiamiehellä on oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan toimitiloissa vain, jos tarkastus on tarpeen yhteistyöasetuksessa tarkoitetun yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi. Kuluttaja-asiamiehellä ei sen sijaan ole tarkastusoikeutta tapauksissa, joissa on kysymys valtion sisäisistä rikkomuksista. Tämä ei ole sinällään johdonmukaista ja asettaa pelkästään kotimarkkinoilla toimivan yrityksen erilaiseen asemaan kuin muut yritykset. Työryhmäkäsittelyn yhteydessä ei ole kuitenkaan tullut esille sellaisia käytännön syitä, joiden vuoksi tässä yhteydessä pidettäisiin tarpeellisena laajentaa tarkastusoikeutta.

**3.5 Aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuudet**

Aluehallintovirastot valvovat elinkeinonharjoittajien markkinointia kuluttajille vain hyvin rajallisella aihealueella täydentäen kuluttaja-asiamiehen valvontaa alueellisesti näiltä osin. Ne valvovat kaikkien kulutushyödykkeiden hinnan ilmoittamista ja lisäksi luottojen markkinointia. Työryhmän näkemyksen mukaan aluehallintovirastot voisivat valvoa alueellisesti kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon epäasiallisesti vaikuttavia menettelytapoja laajemminkin niiltä osin kuin säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Tulkinnanvaraisissa kysymyksissä toimivallan tulisi jatkossakin olla yksinomaan kuluttaja-asiamiehellä.

Aluehallintovirastojen toimivallan lisääminen mahdollistaisi tehostaa alueellista valvontaa. Tämä parantaisi kuluttajien asemaa ja olisi myös omiaan edistämään elinkeinoharjoittajien tasapuolista kohtelua valvonnassa sikäli, että myös pelkästään alueellisesti tai paikallisesti toimivien elinkeinonharjoittajien toimintaa valvottaisiin tehokkaammin. Näin estettäisiin myös kilpailun vääristymistä.

Aluehallintovirastojen toimivaltuuksien lisäämisen osalta on toisaalta ollut esillä huoli siitä, että se voisi johtaa ratkaisukäytännön epäyhtenäisyyteen. Lisäksi saman asian käsittely samaan aikaan eri viranomaisissa ei ole elinkeinonharjoittajien oikeusturvan tai valvontaresurssien tehokkaan käyttämisen kannalta asianmukaista. Aluehallintovirastojen toimivaltuuksien lisääminen tulisikin tehdä siten, ettei tällaisia haittavaikutuksia synny.

Työryhmä ei ole käsitellyt mahdollisia elinkeino-oikeudelliseen lainsäädäntöön liittyviä uudistustarpeita, koska ne jäävät työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle.

**4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

**4.1 Yleistä**

Esityksen tavoitteena on turvata kuluttajansuojalainsäädännön noudattamisen osalta nykyistä paremmin toimivat markkinat. Tavoitteena on parantaa kuluttaja-asiamiehen käytettävissä olevia keinoja niin, että valvonnan uskottavuus lisääntyy ja sen myötä lainsäädännön noudattaminen tehostuu. Tällöin vähennetään kuluttajille ja kilpailijoille aiheutuvia menetyksiä elinkeinonharjoittajien lainvastaisesta menettelystä.

Toissijaisesti esityksen tavoitteena on valvonnan toimenpiteiden tehostaminen niin, että resursseja voidaan käyttää aiempaa paremmin lainvastaisiin menettelyihin puuttumiseen. Kun valvontaresursseja menee vähemmän selkeisiin ja piittaamattomuutta osoittaviin lainrikkomuksiin, resursseja on mahdollisuus käyttää paremmin myös ennaltaehkäiseviin valvontatoimenpiteisiin yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa sekä ennakkoratkaisujen hakemiseen tulkinnanvaraisista mutta kuluttajamarkkinoiden kannalta keskeisistä kysymyksistä.

Työryhmän näkemyksen mukaan jatkossakin kuluttaja-asiamiehen valvontatyön lähtökohtana tulee olla neuvottelumenettely. Työryhmä ei siten esitä muutoksia kuluttaja-asiamiehelle säädettyyn neuvotteluvelvollisuuteen. Sen sijaan tarvittaessa käytettäviin ankarampiin keinoihin on tarpeen tehdä joitakin uudistuksia.

* 1. **Kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttaminen**

Nykyisin kuluttaja-asiamiehen kieltopäätös raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja vastustaa sitä. Kuluttaja-asiamiehen on tämän jälkeen vietävä asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Työryhmä ehdottaa menettelyn kääntämistä toisin päin. Ehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi vietävä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi sillä uhalla, että kieltopäätös jää muutoin pysyväksi. Sitä vastoin on tarkoituksenmukaista, että jatkossakin kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon vain asioissa, jotka eivät ole lain soveltamisen kannalta huomattavia. Ennakkoratkaisuluonteisissa asioissa kiellon määräisi siis markkinaoikeus kuten nykyisinkin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia siten, että elinkeinonharjoittajan on saatettava siihen kohdistettu kieltopäätös markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tai muuten päätös jää pysyväksi. Ehdotettu 30 päivän määräaika vastaa muussa lainsäädännössä olevia määräaikoja asioiden saattamisesta vireille markkinaoikeudessa.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). Lakiin on tarpeen tehdä edellä mainitun ehdotuksen johdosta lisäyksiä, kun kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöstä vastustettaessa asia tulisi jatkossa markkinaoikeudessa vireille elinkeinonharjoittajan tai muun kiellon kohteen hakemuksesta.

Ehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajan vastustaessa kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöstä päätös ei jatkossa raukea. Elinkeinonharjoittajan viedessä asian markkinaoikeuden ratkaistavaksi kieltopäätöksen täytäntöönpano voidaan kuitenkin kieltää tai keskeyttää. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 13 §:n mukaan markkinaoikeus voi, milloin syytä on, ennen hakemuksen ratkaisemista määrätä, ettei viranomaisen päätöstä ole toistaiseksi pantava täytäntöön tai täytäntöönpanoa jatkettava. Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva asia voidaan käsitellä kirjallisessa menettelyssä.

**4.3 Seuraamusmaksu**

**Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset**

Ehdotuksen mukaan tiettyjen täsmällisesti määriteltyjen säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle sanktioluontoinen hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksua ehdotetaan seuraamukseksi erityisesti markkinointiin liittyvien täsmällisten säännösten rikkomisesta. Nämä säännökset tulee yksilöidä seuraamusmaksun määräämistä koskevassa säännöksessä. Jatkossakin kuluttaja-asiamiehellä olisi myös näissä asioissa ensisijaisesti neuvotteluvelvollisuus ennen kuin seuraamusmaksua voitaisiin vaatia määrättäväksi.

Seuraamusmaksun piiriin tulevia säännöksiä harkittaessa työryhmä on ottanut huomioon useita seikkoja. Ensinnäkin työryhmän näkemyksen mukaan säännöksen tulee luonnollisesti olla täsmällinen. Kuluttajansuojalain 2 luvun 1 – 3 §:n yleislausekkeiden rikkomisesta ei ehdotuksen mukaan voitaisi määrätä seuraamusmaksua, vaan käytettävissä olisi pelkästään kieltomenettely.

Toiseksi säännöksiä harkittaessa on huomioitu se, koskeeko sääntely enemmän yksittäisessä sopimussuhteessa tapahtuvaa menettelyä vai onko kysymys yleisemmästä menettelytapasäännöksestä. Ydinalueeksi ovat muodostuneet markkinointia ja sopimuksentekoprosessia koskevat säännökset. Puhtaasti sopimusehtojen kohtuullisuutta koskevat säännökset on jätetty seuraamusmaksusääntelyn ulkopuolelle jo siitä syystä, että sääntely perustuu pitkälti kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:n yleislausekkeeseen.

On esitetty, että tiedonantovelvoitteita sisältävät säännökset eivät ole sellaista kuluttajaoikeuden ydinaluetta, joiden rikkomisesta tulisi voida määrätä seuraamusmaksu. Monet tiedonantovelvollisuussäännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia, eivätkä kaikki annettavaksi säädetyt tiedot ole aina yhtä olennaisia kaikissa tapauksissa. Erilaisilla tiedonantovelvollisuussäännöksillä pyritään turvaamaan kuluttajan mahdollisuus tehdä ostopäätöksiä oikeasisältöisten ja riittävien tietojen perusteella. Tämän johdosta pidetään perusteltuna, että näiden säännösten rikkomisesta voi seurata seuraamusmaksu.

Toisaalta on kuitenkin tärkeää, että seuraamusmaksu ei tulisi määrättäväksi sellaisten tiedonantovelvoitteiden laiminlyönnistä, joilla ei ole merkitystä kuluttajan ostopäätöksen taikka kuluttajan oikeuksiin pääsyn kannalta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tiedonantovelvollisuussäännösten rikkomisen osalta asetetaan korotettu kynnys seuraamusmaksun määräämiselle.

Seuraamusmaksua ei ehdoteta määrättäväksi sellaisten rahoitusmarkkinoita koskevien säännösten rikkomisesta, joiden osalta seuraamusmaksusta säädetään jo muualla lainsäädännössä. Tarpeellisena ei pidetä, että myös kuluttaja-asiamies voisi vaatia seuraamusmaksun määräämistä näiden säännösten rikkomisesta.

Työryhmä on huomioinut myös sen, että joihinkin säännöksiin liittyy sopimusoikeudellinen seuraamus, kuten sopimuksen sitomattomuus. Esimerkiksi 2 luvun 10 a §:n mukaan kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa lisämaksua, johon kuluttaja ei ole antanut nimenomaista suostumusta. Työryhmä pitää kuitenkin perusteltuna, että seuraamusmaksu voidaan määrätä myös eräiden tällaisten säännösten rikkomisesta. Vaikka yksittäisillä kuluttajilla ei olisikaan maksuvelvollisuutta säännöstä rikkovalle elinkeinonharjoittajalle, sitä ei voida pitää varsinaisena sanktiona elinkeinonharjoittajalle, joka on käyttänyt lainvastaista menettelyä markkinoinnissaan. Kyse sopimusoikeudellisissa seuraamuksissa on sen sijaan siitä, että elinkeinonharjoittajalla ei ole oikeutta saada maksua, kun sille ei ole olemassa perustetta. Lisäksi tilanteesta riippuu, missä määrin kuluttajien oikeudet tosiasiassa toteutuvat näissä tilanteissa.

Seuraamusmaksu määrättäisiin ehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tiettyjä määriteltyjä säännöksiä. Ehdotuksessa edellytettäisiin siten samanlaista syyksiluettavuuden astetta kuin määrättäessä seuraamusmaksu Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan. Myös Ruotsissa ja Norjassa seuraamusmaksun määrääminen edellyttää tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta. Tuottamuksellisuuden tai tahallisuuden arviointiin ei yleisten periaatteiden mukaisesti vaikuta elinkeinonharjoittajan mahdollinen erehtyminen lainsäännösten sisällöstä.

Työryhmä on harkinnut vaihtoehtoisesti sitä, että seuraamusmaksun määrääminen ei edellyttäisi elinkeinonharjoittajalta tahallisuutta tai huolimattomuutta, vaan edellytyksenä olisi se, että elinkeinonharjoittaja ei kuluttaja-asiamiehen kehotuksesta huolimatta ole oikaissut menettelyään. Hallinnollisten seuraamusten määräämisen edellytyksenä ei yleensä ole menettelyn tahallisuus tai huolimattomuus. Syyksiluettavuuden huomioiminen on kuitenkin työryhmän näkemyksen mukaan perusteltua ottaen huomioon, että pyrkimyksenä on puuttua erityisesti selviin lainrikkomuksiin, joista ilmenee piittaamaton suhtautuminen lainsäännöksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan on lisäksi perusteltua, että kuluttaja-asiamies pyrkii ensisijaisesti ratkaisemaan asiat neuvotteluteitse ennen seuraamusmaksun määräämisen vaatimista. Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuudesta ennen kuin tämä ryhtyy asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi säädetään Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:ssä.

Seuraamusmaksu voitaisiin esityksen mukaan kohdistaa myös oikeushenkilön johtoon kuuluvalle tai tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle henkilölle taikka muulle elinkeinonharjoittajan lukuun toimineelle elinkeinonharjoittajalle, jos tämä on merkittävällä tavalla myötävaikuttanut laiminlyöntiin. Tämä on tarpeen, jotta voidaan puuttua toimintatapaan, jossa tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä henkilö siirtää liiketoiminnan toisen juridisen henkilön puitteissa jatkettavaksi välttääkseen sanktiot ja voidakseen jatkaa samaa lainvastaista menettelyä.

Seuraamusmaksu voitaisiin olla määräämättä, jos samasta menettelystä elinkeinonharjoittajalle määrätään kielto jatkaa menettelyä. Seuraamusmaksu kohdistuisi elinkeinonharjoittajan jo toteuttamaan lainvastaiseen menettelyyn. Kiellon tavoitteena sen sijaan on estää saman menettelyn toistuminen jatkossa sakon uhalla. Näin ollen ei ole kuitenkaan poissuljettua, että saman menettelyn perusteella määrättäisiin sekä kielto menettelyn jatkamiseksi että seuraamusmaksu jo toteutetusta menettelystä. Toisaalta seuraamusmaksua ei voida määrätä saman menettelyn perusteella kuin uhkasakko tuomitaan maksettavaksi.

Seuraamusmaksua ei kuitenkaan voisi määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen kyseisestä menettelystä esimerkiksi rikoslain 30 luvun 1 §:ssä säädettynä markkinointirikoksena. Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä myöskään samaa tekoa koskevan esitutkinnan, syyteharkinnan tai tuomioistuimessa vireillä olevan rikosasian vuoksi. Toisaalta lainvoimaisen seuraamusmaksun tai vireillä olevan seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se.

Seuraamusmaksu voitaisiin ehdotuksen mukaan jättää määräämättä, jos lainvastainen teko tai laiminlyönti on vaikutuksiltaan vähäinen. Vähäisellä rikkomuksella tarkoitetaan menettelyä, jonka vaikutukset kuluttajansuojan kannalta ovat siinä määrin vähäisiä, ettei seuraamusmaksun määräämistä voida pitää tarpeellisena. Jotta kyse voisi olla vähäisestä lainrikkomuksesta, tulee lisäksi huomioida se, ettei menettely ole ollut yleistä, toistuvaa taikka osoittanut piittaamattomuutta lainsäännösten vaatimuksista.

**Seuraamusmaksun määrä**

Seuraamusmaksu saa ehdotuksen mukaan olla [vähintään 1.000 euroa] ja enintään [100.000 euroa], kuitenkin enintään [kymmenen prosenttia] elinkeinonharjoittajan rikkomuksen päättymistä edeltävän vuoden liikevaihdosta. Oikeushenkilön johtoon kuuluvalle tai tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään [10 prosenttia] hänen rikkomuksen päättymistä edeltävän vuoden verotuksen mukaisista tuloistaan. Seuraamusmaksun maksimimäärä ehdotetaan huomattavasti alhaisemmaksi kuin toisaalla lainsäädännössä seuraamusmaksusta säädetään, koska kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrättävä seuraamusmaksu perustuu menettelyyn, jonka vaikutukset markkinoihin ovat pääsääntöisesti vähäisempiä kuin eräiden muiden seuraamusmaksusäännösten tarkoittamien menettelyjen vaikutukset.

Seuraamusmaksun määrä perustuisi kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa huomioitaisiin lainvastaisen menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Tällainen muu seikka voisi olla esimerkiksi elinkeinonharjoittajan huolimattomuuden aste. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon menettelyllä saavutettu hyöty tai sillä aiheutettu vahinko kuluttajille, mikäli ne ovat määritettävissä.

**Toimivaltainen tuomioistuin ja muutoksenhakumenettely**

Työryhmässä on ollut esillä kysymys siitä, kenellä on toimivalta määrätä ehdotettu seuraamusmaksu. Työryhmä on päätynyt siihen, että seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Asian käsittelyyn markkinaoikeudessa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain säännöksiä, jotka koskevat markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyä. Tätä voidaan perustella tuomioistuimen markkinaoikeudellisella erityisasiantuntemuksella ja markkinaoikeudellisten asioiden keskittämisen kannalta. Valitusoikeudesta markkinaoikeudellisissa asioissa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:ssä. Muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan.[[65]](#footnote-65)

Työryhmän näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että prosessuaalinen sääntely on seuraamusmaksun ja kieltomenettelyn osalta samanlainen, koska kysymys on samojen aineellisoikeudellisten säännösten soveltamisesta. Muussa tapauksessa olisi olemassa vaara ristiriitaisista ratkaisuista esimerkiksi, jos valitustie olisi toisaalta kiellon ja toisaalta seuraamusmaksun osalta eri tuomioistuimiin. On perusteltua, että kummankin tuomioistuinkäsittely tapahtuu saman tuomioistuinlinjan piirissä. Lisäksi on perusteltua, että samassa prosessissa voidaan prosessisääntelyn estämättä käsitellä samaan aikaan samaa elinkeinonharjoittajaa koskevia lainsäännösten rikkomuksia niin, että jostakin menettelystä vaaditaan kiellon määräämistä ja toisesta seuraamusmaksun määräämistä. Vastaavasti olisi myös mahdollista vaatia elinkeinonharjoittajalle tietystä menettelystä esimerkiksi ensisijaisesti seuraamusmaksun määräämistä ja toissijaisesti kiellon määräämistä tai vaatia sekä seuraamusmaksun että kiellon määräämistä saman menettelyn perusteella.

**4.4 Aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuudet**

Aluehallintovirastojen markkinoinnin valvonta rajoittuu kulutushyödykkeiden hinnan ilmoittamiseen sekä kuluttajaluottoja koskevien säännösten noudattamiseen. Esityksessä ehdotetaan aluehallintovirastojen toimivaltuuksia laajennettavaksi. Ehdotuksen mukaan kuluttajansuojalakia muutettaisiin siten, että aluehallintovirastot valvoisivat elinkeinonharjoittajien markkinointia niiltä osin kuin säännöksiä koskeva soveltamiskäytäntö on vakiintunutta. Näin edistettäisiin alueellisen valvonnan tehokkuutta ja sen myötä kuluttajien oikeuksien toteutumista sekä elinkeinonharjoittajien tasapuolista kohtelua valvonnassa. Sen sijaan sopimusehtojen osalta aluehallintovirastoille ei ehdoteta valvontatehtäviä, koska kysymys olisi kokonaan uudentyyppisestä tehtävästä, joka vaatisi lisäresursseja. Sopimusehtojen valvonnan osalta ei ole myöskään käytännössä tullut esiin vastaavaa tarvetta alueellisen valvonnan tehostamiselle kuin markkinoinnin osalta.

Esitystä valmisteltaessa on harkittu, mitkä kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksistä soveltuvat aluehallintovirastojen valvottaviksi. Tärkeänä pidetään, että aluehallintovirastot valvoisivat alueellisesti kaikkia niitä kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä, joilla vaikutetaan kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon epäasiallisesti, sekä niihin liittyvää alemmanasteista sääntelyä, kuten valtioneuvoston asetusta kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa (601/2008). Tällöin aluehallintovirasto pystyy yksittäisissä valvonta-asioissa käsittelemään markkinointikampanjan selkeitä lainvastaisuuksia kokonaisuutena, eikä vain tiettyjen rajattujen kysymysten osalta. Perusteltuna ei sitä vastoin pidetä, että aluehallintovirastot valvoisivat hyvää tapaa koskevaa sääntelyä kuluttajansuojalain 2 luvussa, koska eettisesti arveluttavien menettelytapojen valvonta on hyvin erityyppistä arviointia kuin taloudelliseen päätöksentekoon vaikuttavien menettelytapojen arviointi. Tällainen arvostuksenvarainen vaikkakin objektiivinen markkinoinnin lainmukaisuuden arviointi on tarkoituksenmukaista keskittää pelkästään kuluttaja-asiamiehelle.

Työryhmän ehdotuksen mukaan aluehallintovirastot toimisivat Kilpailu- ja kuluttajaviraston alaisina viranomaisina. Siten kuluttaja-asiamies ohjaisi aluehallintovirastoja niiden valvontatehtävässä ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto huolehtisi aluehallintovirastojen valvontatehtävissä olevan henkilöstön kouluttamisen koordinoinnista. Ehdotettu organisointitapa turvaa ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä. Lisäksi tällä tavalla edesautetaan resurssien järkevää käyttöä ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaista kohtelua, kun valvontatehtäviä priorisoidaan samojen periaatteiden ja riskiarvioinnin mukaisesti kaikissa valvontaviranomaisissa ja niissä ei tehdä päällekkäistä työtä. Käytännössä jo nykyisten aluehallintovirastojen toimivaltuuksien osalta valvontaa toteutetaan pääsääntöisesti koordinoidusti toimintasuunnitelmien perusteella ohjeistettujen valvontakampanjoiden pohjalta. Yleisvalvonnan yhteydessä käsiteltävissä yksittäisissä asioissa aluehallintovirastoilla on mahdollisuus pyytää ohjausta virastosta ja aluehallintovirastoille järjestetään koulutusta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan aluehallintovirastojen toimivalta määrätä lainsäännöksiä rikkovalle elinkeinonharjoittajalle kielto laajennettaisiin. Hinnan ilmoittamista koskevien säännösten lisäksi aluehallintovirastoilla olisi itsenäinen oikeus määrätä kielto myös asiassa, joka koskee sopimatonta menettelyä markkinoinnissa tai asiakassuhteessa. Aluehallintovirastolla ei olisi kuitenkaan jatkossakaan oikeutta määrätä kieltoa asiassa, joka koskee kuluttajansuojalain 2 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettua hyvän tavan vastaista markkinointia.

Työryhmän ehdotuksen mukaan aluehallintoviraston laajennettu toimivalta kiellon määräämiseen koskisi jatkossa myös sopimattoman menettelyn kieltoa, markkinoinnin tunnistettavuutta, vertailevaa markkinointia, kieltoa antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, olennaisten tietojen antamatta jättämistä, tiedonantovelvollisuutta tarjottaessa yksilöityä kulutushyödykettä, ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja, aggressiivisten menettelyjen kieltoa, kulutushyödykkeen toimittamista ilman tilausta, lisämaksujen perimistä, hinnanalennusilmoituksia, yhdistettyjä tarjouksia ja kylkiäistarjouksia, markkinointiarpajaisten ehtojen selkeyttä sekä puhelinasioinnista perittäviä kuluja. Lisäksi aluehallintovirastojen toimivalta kattaisi kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (601/2008) määriteltyjen kiellettyjen menettelyjen käytöstä määrättävän kiellon.

Aluehallintoviraston määräämä kielto hinnan ilmoittamisesta annettujen säännösten vastaisesta menettelystä jää jo nykyisten säännösten mukaan pysyväksi, ellei elinkeinonharjoittaja saata kieltopäätöstä markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Myös aluehallintovirastoille nyt ehdotettu laajennettu toimivalta kiellon määräämiseksi noudattaisi tätä menettelyä.

Elinkeinonharjoittajalle asetettu määräaika kiellon vastustamiseksi on kuitenkin syytä yhdenmukaistaa kuluttaja-asiamiehen kiellon vastustamiselle asetetun määräajan kanssa. Aluehallintoviraston kieltoa tulee nykysäännösten mukaan vastustaa neljäntoista päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Kuluttaja-asiamiehen kiellon vastustamiselle edellä ehdotettua 30 päivän määräaikaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisempana ja tarpeellisena elinkeinonharjoittajien oikeusturvan kannalta.

Työryhmä ei ehdota aluehallintovirastojen toimivallan laajentamista siten, että myös aluehallintovirasto voisi vaatia seuraamusmaksun määräämistä elinkeinonharjoittajalle. Seuraamusmaksussa on kysymys täysin uudesta kuluttaja-asiamiehelle ehdotetusta toimivaltuudesta, jonka laajentamista myös aluehallintovirastoille ei pidetä ainakaan tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena. Jo muut aluehallintovirastoille ehdotetut uudet toimivaltuudet edellyttävät merkittävästi kouluttamista ja uusien toimintatapojen kehittämistä kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintovirastojen välille.

**5 Esityksen vaikutukset**

**5.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Esityksellä ei ole merkityksellisiä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä laajennetaan ja tehostetaan kuluttajansuojaviranomaisten käytettävissä olevia keinoja puuttua elinkeinonharjoittajien kuluttajansuojasäännösten vastaisiin toimiin. Erityisesti esityksellä on vaikutuksia kuluttaja-asiamiehen käytettävissä oleviin keinoihin. Lisäksi esityksellä on vaikutuksia markkinaoikeuden ja aluehallintovirastojen toimintaan.

Merkittävin uudistus kuluttaja-asiamiehen käytettävissä olevien keinojen osalta olisi oikeus esittää seuraamusmaksun määräämistä 1 lakiehdotuksessa yksilöityjen, sisällöltään täsmällisten kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta. Mahdollisuudella esittää seuraamusmaksun määräämistä arvioidaan olevan kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnan tehokkuutta lisäävä ennaltaehkäisevä vaikutus elinkeinonharjoittajien toimintaan. Lisäksi 3. lakiehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamiehen määräämää kielto ei enää raukeaisi sen johdosta, että elinkeinonharjoittaja vastustaa sitä. Halutessaan vastustaa kuluttaja-asiamiehen asettamaa kieltoa elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Kiellon voimassaoloon liittyvä uudistus tehostaa kuluttaja-asiamiehen toimintaa. On oletettavaa, että lainvastaisuudet saataisiin nykyistä useammin päätökseen kuluttaja-asiamiehen itsensä antaman kiellon nojalla. Niissäkin tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja vastustaisi kieltoa ja veisi sen markkinaoikeuden käsiteltäväksi, markkinaoikeusprosessi voisi viedä kuluttaja-asiamiehen resursseja vähemmän kuin nykyisin. Mainitut uudistukset eivät edellytä kuluttaja-asiamiehen resurssien lisäämistä, vaan ovat päinvastoin omiaan edistämään sitä, että kuluttaja-asiamies voi käyttää resurssejaan tarkoituksenmukaisemmin.

Markkinaoikeuden toimintaan esityksellä olisi kahdentyyppisiä vaikutuksia. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluisi jatkossa käsitellä myös kuluttaja-asiamiehen hakemuksia seuraamusmaksun määräämisestä. Vaikka kyseessä olisi uudentyyppisestä seuraamuksesta kuluttaja-asioissa, sillä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia markkinaoikeuden toimintaan. Markkinaoikeus käsittelee jo nykyisin seuraamusmaksun piiriin ehdotettujen kuluttajansuojasäännösten rikkomista kiellon määräämistä koskevissa asioissa, minkä lisäksi markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu jo nykyisin määrätä seuraamusmaksuja Finanssivalvonnan hakemuksesta rahoitusmarkkinoihin liittyvien säännösten rikkomisesta.

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan aluehallintovirastojen toimivaltuudet valvoa kuluttajansuojalain 2 luvun säännösten noudattamista laajenisivat. Valvontatehtävässään aluehallintoviranomaiset toimisivat kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina. Samalla laajennettaisiin aluehallintovirastojen oikeutta määrätä kielto 2 luvun rikkomista koskevissa asioissa: aluehallintovirastoilla olisi esityksen mukaan oikeus määrätä kielto muiden paitsi hyvän tavan vastaista markkinointia koskevien 2 luvun säännösten rikkomisen johdosta. Aluehallintoviraston uudet tehtävät eivät edellyttäisi henkilöstöresurssien lisäämistä, vaan kyse olisi olemassa olevien resurssien käytöstä uudella, tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Ensi vaiheessa uudet tehtävät aiheuttaisivat koulutustarpeita aluehallintovirastojen henkilöstölle. Aluehallintovirastojen uudet valvontatehtävät edellyttäisivät myös kuluttaja-asiamieheltä olemassa olevien resurssien kohdentamista nykyistä enemmän aluehallintovirastojen ohjaukseen ja henkilöstön koulutuksen koordinointiin.

**5.2 Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotetut uudistukset kuluttajaviranomaisten käytössä olevan keinovalikoiman laajentamiseksi ja tehostamiseksi vaikuttavat eritoten niiden elinkeinonharjoittajien asemaan, jotka eivät noudata toiminnassaan lain säännöksiä eivätkä myöskään kuluttaja-asiamiehen asiaan puuttumisesta huolimatta oikaise selvissä lainrikkomustapauksissa menettelyään ilman, että kuluttaja-asiamies ryhtyy asiassa hallinnollisiin pakkokeinoihin. Suoria taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi niille elinkeinonharjoittajille, joille määrätään 1 lakiehdotuksen mukaisesti seuraamusmaksu ehdotetun yksilöidyn kuluttajansuojasäännöksen rikkomisesta. Myös kuluttaja-asiamiehen asettaman kiellon voimassaoloon ja aluehallintovirastojen toimivaltuuksiin liittyvät uudistukset saattavat johtaa jossain määrin elinkeinonharjoittajalle aiheutuvien kustannusten nousuun niissä tapauksissa, että elinkeinonharjoittaja pitää kuluttaja-asiamiehen tai aluehallintoviraston asettamaa kieltoa perusteettomana ja sen johdosta vie asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Suorien taloudellisten vaikutusten lisäksi kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman laajentaminen ja tehostaminen on omiaan vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi rikkomusten tapahtumiseen. On myös esitetty, että jotkut elinkeinonharjoittajat voisivat uudistusten johdosta ryhtyä lisätoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että toiminnassa noudatetaan tarkasti seuraamusmaksun piiriin kuuluvia säännöksiä, mikä merkitsi hallinnollisten kustannusten lisääntymistä.

Toisaalta uudistukset parantavat niiden elinkeinonharjoittajien enemmistön asemaa, jotka noudattavat huolellisesti kuluttajansuojasäännöksiä vähentämällä sitä perusteetonta kilpailuetua, jota säännöksiä rikkovat elinkeinonharjoittajat menettelystään saavat. Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoiman laajentaminen ja tehostaminen mahdollistaa myös sen, että kuluttaja-asiamiehen resursseja voidaan käyttää paremmin myös ennaltaehkäiseviin valvontatoimiin yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa.

Uudistukset ovat omiaan parantamaan kuluttajien asemaa markkinoilla edistäessään sitä, että kuluttajansuojasäännöksiä noudatetaan nykyistä tehokkaammin ja että kuluttajille aiheutuu siten nykyistä vähemmän taloudellisia menetyksiä kuluttajansuojasäännösten vastaisesta toiminnasta. Uudistukset voivat paitsi vähentää niitä tilanteita, joissa lain säännöksiä rikotaan, myös nopeuttaa elinkeinonharjoittajan markkinoinnin tai muun menettelyn oikaisemista lain mukaiseksi. Aluehallintovirastojen toimivaltuuksiin liittyvät uudistukset ovat erityisesti omiaan edistämään lain tehokkaampaa noudattamista pelkästään paikallisesti toimivien elinkeinonharjoittajien toiminnassa.

**6 Esityksen valmistelu**

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2014 työryhmän selvittämään kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuutta ja mahdollisia uudistamistarpeita sekä laatimaan tarpeellisiksi harkitsemansa ehdotukset kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien muuttamiseksi. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida, onko aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia aiheellista kehittää sellaisissa tapauksissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Työryhmässä olivat edustettuina oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto/kuluttaja-asiamies, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry ja Suomen Yrittäjät.

Työnsä aikana työryhmä kuuli valtiovarainministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, markkinaoikeutta, Finanssivalvontaa, Finanssialan Keskusliitto ry:tä, Mainostajat ry:tä, Suomen matkatoimistoalan liitto – SMAL:ia, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:tä ja Suomen Viikko-Osake ry:tä.

1. laki saatavien perinnästä [↑](#footnote-ref-1)
2. takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annettu laki 39 ja 41 § [↑](#footnote-ref-2)
3. **Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004 matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä** [↑](#footnote-ref-3)
4. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2010 matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä [↑](#footnote-ref-4)
5. [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007 rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_.2007.315.01.0014.01.FIN) [↑](#footnote-ref-5)
6. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 181/2011 matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä [↑](#footnote-ref-6)
7. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008 lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2111/2005 yhteisössä toimintakieltoon asetettuja lentoliikenteen harjoittajia koskevan yhteisön luettelon laatimisesta ja lennon suorittavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomatkustajille [↑](#footnote-ref-7)
8. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä [↑](#footnote-ref-8)
9. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 6 § [↑](#footnote-ref-9)
10. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 8 § [↑](#footnote-ref-10)
11. KSL 3:2 [↑](#footnote-ref-11)
12. KSL 7:50 [↑](#footnote-ref-12)
13. laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:3 [↑](#footnote-ref-13)
14. KSL 2:17 [↑](#footnote-ref-14)
15. KSL 2:19 [↑](#footnote-ref-15)
16. laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:17 [↑](#footnote-ref-16)
17. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 10 § 2 momentti ja laki saatavien perinnästä 14 § [↑](#footnote-ref-17)
18. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 10 § 2 momentti [↑](#footnote-ref-18)
19. HE 8/1977 vp., s. 30 [↑](#footnote-ref-19)
20. HE 8/1977 vp., s. 30 [↑](#footnote-ref-20)
21. laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 10 § 3 momentti [↑](#footnote-ref-21)
22. laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:9 [↑](#footnote-ref-22)
23. laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 6:6 [↑](#footnote-ref-23)
24. HE 8/1977 vp., s. 30 [↑](#footnote-ref-24)
25. markkinaoikeuden päätös 28.5.2010, Dnro 185/10/M2 [↑](#footnote-ref-25)
26. markkinaoikeuden päätös 16.6.2014, Dnro 2014/504 [↑](#footnote-ref-26)
27. tietoyhteiskuntakaari 334 § [↑](#footnote-ref-27)
28. laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 13 § [↑](#footnote-ref-28)
29. Kuluttaja-asiamies voi päättää, että kuluttajalle itselleen aiheutuvat tai hänen korvattavakseen tuomittavat vastapuolen oikeudenkäyntikulut maksetaan osittain tai kokonaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenoista. Jos kuluttajan vastapuolena oleva elinkeinonharjoittaja häviää asian oikeudenkäynnissä, hän on velvollinen korvaamaan valtiolle kuluttajan avustamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset samojen perusteiden mukaan kuin oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta asianosaisten kesken säädetään. [↑](#footnote-ref-29)
30. Rikoslain (39/1889) 30 luvun 12 § [↑](#footnote-ref-30)
31. Tala – Pakarinen, Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 64/2009 [↑](#footnote-ref-31)
32. Consumer Markets Scoreboard, 9th edition, July 2013, s. 34 [↑](#footnote-ref-32)
33. Consumer Markets Scoreboard, 10th edition, June 2014, s. 126 [↑](#footnote-ref-33)
34. Consumer Markets Scoreboard, 9th edition, July 2013, s. 38 [↑](#footnote-ref-34)
35. Suomi on kyselytutkimuksessa jaetulla 3. sijalla. Consumer Markets Scoreboard, 9th edition, July 2013, s. 44 [↑](#footnote-ref-35)
36. Kyselyn vastausten keskiarvot vaihtelivat 1,49 ja 2,49 välillä, kun asteikko oli 1 – 5. [↑](#footnote-ref-36)
37. Asiaa on käsitellyt mm. Tala – Pakarinen, Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 64/2009, s. 71. [↑](#footnote-ref-37)
38. Vuosina 2000 - 2007 annettuja rikostuomioita on selvitetty julkaisussa Tala – Pakarinen, Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 64/2009, s. 72. Näinä vuosina markkinointirikoksesta tuomittiin neljä henkilöä kahdessa eri oikeusjutussa. [↑](#footnote-ref-38)
39. Kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista markkinoinnissa valvovat kuluttaja-asiamies ja aluehallintovirastot. [↑](#footnote-ref-39)
40. Luvun säännösten noudattamista valvovat kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja sen alaisina piirihallintoviranomaisina aluehallintovirastot sekä myös Finanssivalvonta silloin, kun luotonantajana on Finanssivalvonnan valvottava. [↑](#footnote-ref-40)
41. laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä (1075/2000), laki valmismatkaliikkeistä (939/2008), laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä (747/2010), laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999) sekä laki panttilainauslaitoksista (1353/1992) [↑](#footnote-ref-41)
42. marknadsföringslag 2008:486 [↑](#footnote-ref-42)
43. lag om avtalsvillkor i konsumentförhållanden 1994:1512 [↑](#footnote-ref-43)
44. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EY) N:o 29/2005 sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla [↑](#footnote-ref-44)
45. marknadsföringslag 29 § [↑](#footnote-ref-45)
46. förordning med instruktion för Konsumentverket 2009:607, 5 ja 5 a §; lag om grupprättegång 2002:599 [↑](#footnote-ref-46)
47. konsumentkreditlag 2010:1846 [↑](#footnote-ref-47)
48. konsumentkreditlag 51 § [↑](#footnote-ref-48)
49. lov om kontroll med markedsføring og avtalvilkår LOV-2009-01-09-2 [↑](#footnote-ref-49)
50. lov om kontroll med markedsføring og avtalvilkår 36 § [↑](#footnote-ref-50)
51. lov om kontroll med markedsføring og avtalvilkår 39 – 42 § [↑](#footnote-ref-51)
52. Myös Suomessa kuluttaja-asiamies voi esitöiden ja ratkaisukäytännön mukaan hakea ennakkoratkaisua markkinaoikeudelta tällaisissa tilanteissa. [↑](#footnote-ref-52)
53. Lov om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven) LOV-2014-06-20-27 [↑](#footnote-ref-53)
54. Bekendtgørelse af lov om markedsføring [LBK nr 58 af 20/01/2012](https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=140282)  [↑](#footnote-ref-54)
55. Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 22, stk. 2 [↑](#footnote-ref-55)
56. Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 27, stk. 1-2 [↑](#footnote-ref-56)
57. Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 23, stk. 2 [↑](#footnote-ref-57)
58. Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 29 [↑](#footnote-ref-58)
59. Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 27, stk. 6 [↑](#footnote-ref-59)
60. Competition and Markets Authority [↑](#footnote-ref-60)
61. The Office of Fair Trading [↑](#footnote-ref-61)
62. Trading Standards Services [↑](#footnote-ref-62)
63. Guidance on the CMA’s approach to use of its consumer powers, maaliskuu 2014 [↑](#footnote-ref-63)
64. Enterprise Act 2002, Part 8 [↑](#footnote-ref-64)
65. Muutoksenhakua selvitetään tarkemmin esityksen jatkovalmistelussa. [↑](#footnote-ref-65)