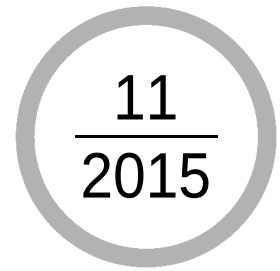


Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet

MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA
BETÄNKANDEN OCH UTLÅTANDEN



Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet

20.2.2015

Julkaisun nimi	Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet		
Tekijä	Työryhmä, puheenjohtaja Katri Kummoinen, sihteeri Paula Hannula		
Oikeusministeriön julkaisu	11/2015 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 1/471/2014	HARE numero	OM013:00/2014
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-436-5		
URN	URN:ISBN:978-952-259-436-5		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-436-5		
Asia- ja avainsanat	kuluttajansuoja, valvontaviranomaiset		
Tiivistelmä	Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa sekä muutettavaksi kuluttajansuojalakia ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia. Lisäksi ehdotetaan teknisluontoisia tarkistuksia eräisiin muihin lakeihin. Ehdotetuilla laeilla on tarkoitus parantaa kuluttaja-asiamiehen käytettävissä olevia keinoja puuttua elinkeinonharjoittajien kuluttajansuojalainsäädännön vastaisiin toimiin. Toissijaisesti tavoitteena on mahdollistaa käytettävissä olevien viranomaisresurssien tehokkaampi käyttö. Uudistuksia ehdotetaan niihin pakkokeinoihin, jotka ovat kuluttaja-asiamiehen käytettävissä silloin, kun lainvastaista menettelyä ei saada neuvotteluilla päättymään. Kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevaa menettelyä muutettaisiin siten, että kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi vietävä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi, eikä kiello enää		

raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella.

Lisäksi kuluttaja-asiamies voisi hakea seuraamusmaksun määräämistä elinkeinonharjoittajalle tiettyjen laissa yksilöityjen kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta. Laissa seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä, seuraamusmaksun määräämisestä poikkeuksellisesti muulle henkilölle kuin elinkeinonharjoittajalle, seuraamusmaksun suuruudesta ja vapautumisperusteesta.

Myös aluehallintovirastojen toimivaltaa kuluttajansuojalainsäädännön valvonnassa ehdotetaan laajennettavaksi. Aluehallintovirastot valvoisivat kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisen lisäksi myös muita markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä. Näin pyritään edistämään sitä, että myös pelkästään paikallisesti tai alueellisesti toimivia elinkeinonharjoittajia voidaan valvoa nykyistä tehokkaammin. Aluehallintovirastot toimisivat tässä valvontatehtävässä kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina.

Seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetun lain ja muiden ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan noin 6 kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

PRESENTATIONSBLAD



20.2.2015

Publikationens titel	Konsumentskyddsmyndigheternas behörighet		
Författare	Arbetsgrupp, ordförande Katri Kummoinen, sekreterare Paula Hannula		
Justitieministeriets publikation	11/2015 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 1/471/2014	HARE nummer	OM013:00/2014
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-436-5		
URN	URN:ISBN:		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:		
Sak- och nyckelord	konsumentskydd, tillsynsmyndigheter		
Referat	Det föreslås i betänkandet att det stiftas en lag om påföljdsavgift i konsumentärenden samt att konsumentskyddslagen och lagen om Konkurrens- och konsumentverket ändras. Dessutom föreslås det ändringar av teknisk natur i vissa andra lagar. Syftet med de föreslagna lagarna är att förbättra de metoder som konsumentombudsmannen har till sitt förfogande när det gäller att ingripa i åtgärder från näringsidkares sida som strider mot konsumentskyddslagstiftningen. Det sekundära syftet är att möjliggöra en effektivare användning av de myndighetsresurser som finns att tillgå. Reformer föreslås i fråga om de tvångsmedel som konsumentombudsmannen har till sitt förfogande i det fall att man genom att förhandla inte lyckats få slut på ett lagstridigt förfarande. Förfarandet för att motsätta sig ett förbud som konsumentombudsmannen meddelat ändras så att en näringsidkare som är missnöjd med konsumentombudsmannens beslut om förbud ska föra ärendet till marknads-		

domstolen. Ett förbud ska inte längre förfalla bara på grund av att näringsidkaren motsätter sig det.

Dessutom ska konsumentombudsmannen kunna ansöka om påförande av påföljdsavgift när en näringsidkare bryter mot vissa i lagen specificerade konsumentskyddsbestämmelser. Lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden ska innehålla bestämmelser om förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift, om de undantagsfall då någon annan än näringsidkare påförs påföljdsavgift, om påföljdsavgiftens storlek och om grunderna för att befrias från avgift.

Också regionförvaltningsverkens behörighet vid övervakningen av konsumentskyddslagstiftningen föreslås bli utvidgad. Regionförvaltningsverken ska förutom prisinformation om konsumtionsnyttigheter övervaka efterlevnaden också av de övriga bestämmelser i 2 kap. i konsumentskyddslagen som gäller marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer. På så sätt vill man se till att också näringsidkare som är verksamma enbart lokalt eller regionalt ska kunna övervakas effektivare än för närvarande. Regionförvaltningsverken ska ha denna tillsynsuppgift i egenskap av myndigheter under konsumentombudsmannen.

Lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden och de övriga föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka 6 månader efter det att lagarna har antagits och blivit stadfästa.

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 13 päivänä kesäkuuta 2014 työryhmän selvittämään tarvetta kehittää kuluttajansuojalainsäädäntöä valvovien viranomaisten toimivaltuuksia lainsäädännön tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi. Työryhmän toimeksianto liittyy Valtioneuvoston kuluttajapoliittiseen ohjelmaan vuosille 2012–2015 sisältyvään päätökseen selvittää kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja mahdolliset uudistamistarpeet sekä laatia tarpeellisiksi harkitsemansa ehdotukset kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien muuttamiseksi. Lisäksi työryhmän oli arvioitava, onko aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia aiheellista kehittää sellaisissa tapauksissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Työryhmän oli suoritettava tehtävänsä 31.12.2014 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen oikeusministeriöstä ja jäseniksi kaupallinen neuvos Tomi Lounema työ- ja elinkeinoministeriöstä, kuluttaja-asiamies Päivi Hentunen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, elinkeinovalvontayksikön päällikkö, ylitarkastaja Marko Peltonen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, asiantuntija Niina Harjunheimo Elinkeinoelämän keskusliitosta, johtava lakimies Tuula Sario Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:stä ja lainopillinen asiamies Albert Mäkelä Suomen Yrittäjistä. Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Paula Hannula oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 15 kertaa. Työryhmä on kuullut työnsä aikana valtiovarainministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, markkinaoikeutta, Finanssivalvontaa, Finanssialan Keskusliitto ry:tä, Mainostajien liitto ry:tä, Suomen matkatoimistoalan liitto – SMAL:ia, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:tä ja Suomen Viikko-Osake ry:tä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa sekä muutettavaksi kuluttajansuojalakia (38/1978) ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012). Lisäksi ehdotetaan teknisluontoisia tarkistuksia eräisiin muihin lakeihin. Uudistuksia ehdotetaan niihin pakkokeinoin, jotka ovat kuluttaja-asiamiehen käytettävissä silloin, kun lainvastaista menettelyä ei saada neuvotteluilla päättämään.

Ensinnäkin kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevaa menettelyä ehdotetaan muutettavaksi. Toiseksi laissa seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa säädettäisiin kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta markkinaoikeudessa määrättävän seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä, seuraamusmaksun määräämisestä poikkeuksellisesti muulle henkilölle kuin elinkeinonharjoittajalle, seuraamusmaksun suuruudesta ja vapautumisperusteesta.

Myös aluehallintovirastojen toimivaltaa kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevien säännösten valvonnassa ehdotetaan laajennettavaksi. Aluehallintovirastot toimisivat valvontatehtävässään kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina.

Mietintöön on liitetty Niina Harjunheimon ja Albert Mäkelän eriävä mielipide.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2015



Katri Kummoinen



Tomi Lounema



Päivi Hentunen



Marko Peltonen



Niina Harjunheimo



Tuula Sario



Albert Mäkelä



Paula Hannula

SISÄLLYS

SISÄLLYS	13
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	15
YLEISPERUSTELUT	17
1 Johdanto	17
2 Nykytila	18
2.1 Kuluttaja-asiamiestä koskeva lainsäädäntö ja käytännön valvontatoiminta	18
2.2 Aluehallintovirastoja koskeva lainsäädäntö ja käytännön valvontatoiminta	30
2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö	32
3 Nykytilan arviointi	40
3.1 Yleistä	40
3.2 Kuluttaja-asiamiehen määräämä kiello selkeissä lainrikkomustilanteissa	41
3.3 Suora taloudellinen seuraamus lainsäädännön rikkomisesta puuttuu	43
3.4 Kuluttaja-asiamiehen eräät muut toimivaltuudet	44
3.5 Aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuudet	44
4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	45
4.1 Yleistä	45
4.2 Kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttaminen	45
4.3 Seuraamusmaksu	46
4.4 Aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuudet	50
5 Esityksen vaikutukset	53
5.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	53
5.2 Taloudelliset vaikutukset	54
6 Asian valmistelu	56
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	57
7 Lakiehdotusten perustelut	57
7.1 Laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa	57
7.2 Kuluttajansuojalaki	65

7.3	Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta _____	68
7.4	Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa _____	69
7.5	Laki palvelujen tarjoamisesta _____	70
7.6	Maksupalvelulaki _____	70
8	Voimaantulo _____	71
	LAKIEHDOTUKSET _____	72
	RINNAKKAISTEKSTIT _____	81
	SAMMANDRAG _____	90
	LAGFÖRSLAG _____	93
	ERIÄVÄ MIELIPIDE _____	102

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa sekä laeiksi kuluttajansuojalain ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain
sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa sekä muutettavaksi kuluttajansuojalakia ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia. Lisäksi ehdotetaan teknisluontoisia tarkistuksia eräisiin muihin lakeihin.

Esityksellä on tarkoitus parantaa kuluttaja-asiamiehen käytettävissä olevia keinoja puuttua elinkeinonharjoittajien kuluttajansuojalainsäädännön vastaisiin toimiin. Tavoitteena on näin edistää sitä, että lainrikkomukset saadaan päättymään nopeammin. Toissijaisesti tavoitteena on mahdollistaa käytettävissä olevien viranomaisresurssien tehokkaampi käyttö.

Jatkossakin kuluttaja-asiamiehen valvontatyön lähtökohtana on neuvottelumenettely. Uudistuksia ehdotetaan niihin pakkokeinoihin, jotka ovat kuluttaja-asiamiehen käytettävissä silloin, kun lainvastaista menettelyä ei saada neuvotteluilla päättymään. Ensinnäkin esityksen mukaan kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevaa menettelyä muutettaisiin. Kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi vietävä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi, eikä kiello enää raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella. Elinkeinonharjoittajan olisi saatettava siihen kohdistettu kieltopäätös markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tai muutoin päätös jäisi pysyväksi.

Lisäksi kuluttaja-asiamies voisi hakea seuraamusmaksun määräämistä tiettyjen laissa yksilöityjen kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta. Nämä säännökset koskisivat markkinointia ja sopimuksentekoprosessia. Seuraamusmaksu määrättäisiin elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo säännöksiä tahallaan tai huolimattomuudesta. Elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten osalta seuraamusmaksun määrääminen edellyttäisi, että rikkomus on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan hyödykkeen ostamiseen liittyvää päätöksentekokykyä tai vaikeuttamaan kuluttajan oikeuksiin pääsyä. Poikkeustapauksissa seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös muulle taholle kuin elinkeinonharjoittajalle itselleen, jos muu taho on merkittävällä tavalla myötävaikuttanut rikkomukseen. Seuraamusmaksua ei määrättäisi, jos rikkomus on ollut vaikutuksiltaan vähäinen.

Seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus. Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä markkinaoikeuden tulisi ottaa huomioon ainakin rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto-aika. Seuraamusmaksun olisi oltava [vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa]. Kattona olisi kuitenkin liikevaihdon tai verotuksen mukaisten tulojen perusteella laskettavat enimmäismäärät.

Myös aluehallintovirastojen toimivaltaa kuluttajansuojalainsäädännön valvonnassa ehdotetaan laajennettavaksi. Aluehallintovirastot valvoisivat kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisen lisäksi myös muita markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia kuluttajansuojalain säännöksiä. Näin pyritään edistämään sitä, että myös pelkästään paikallisesti tai alueellisesti toimivia elinkeinonharjoittajia voidaan valvoa nykyistä tehokkaammin. Aluehallintovirastot toimisivat tässä valvontatehtävässä kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina.

Seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetun lain ja muiden ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan noin 6 kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtioneuvoston kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012–2015 päätettiin, että on syytä selvittää kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys. Elinkeinonharjoittajien kuluttajiin kohdistuvia menettelyjä valvoo kuluttajasiamies. 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 aiheellisenä 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 kiello, jota vaaditaan tehostamaan uhkasakolla. Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Kiello raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja vastustaa kielloa, 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 saatavien perinnästä annetussa laissa (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. Niihin kuluttajat voivat saada neuvontaa ja sovitteluapua maistraattien yhteydessä toimivasta kuluttajaneuvonnasta, minkä lisäksi kuluttaja voi tehdä valituksen kuluttajariitalautakuntaan ratkaisusuositukseen saamiseksi. 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. Saatavien perinnästä annetun lain mukaan kuluttaja-asiamies valvoo myös yksityishenkilöön kohdistuvaa julkisoikeudellisen oikeushenkilön saatavan tai julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvän saatavan perintää. Takauksesta ja vierasvelkapanntauksesta annetun lain (361/1999) mukaan kuluttaja-asiamies valvoo luotonantajien ja yksityistakaajien tai yksityisten pantinantajien välisten sopimusehtojen käyttöä.

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, tosiasiaa kuluttaja-asiamiehen on valvottava myös muita kuluttajansuojalain säännöksiä yleistoimivaltansa puitteissa. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan on viitattu tai toimivalta on todettu nimenomaisesti seuraavissa säännöksissä:

- kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskeva 7 luvun 51 §
- kuluttajansuojalain aikaosuuksasuntoja koskeva 10 luvun 16 §
- kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskeva 2 luvun 16 ja 20 § (valvonta kattaa kuluttajansuojalain 2 luvun 15 §:n nojalla annetut valtioneuvoston asetukset)
- saatavien perinnästä annetun lain 12 §
- maksupalvelulain (290/2010) 83 §
- palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 19 §
- tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 306 §
- sähkömarkkinalain (588/2013) 106 §
- vesihuoltolain (119/2001) 4 §
- vakuutusedustuksesta annetun lain (570/2005) 22 §
- vakuutusyhtiölain (521/2008) 31 luvun 1 §
- luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 2 §
- takauksesta ja vierasvelkapanntauksesta annetun lain 39 ja 41 §
- postilain (415/2011) 12 luvun 67 §
- maakaasumarkkinalain (508/2000) 7 luvun 1 §

Kuluttaja-asiamies valvoo yleistoimivaltansa puitteissa myös suoraan sovellettavaa EU-sääntelyä. Keskeistä valvottavana olevaa suoraan sovellettavaa EU-sääntelyä on matkustajien oikeuksista. Lentomatkustajien¹, meri- ja sisävesiliikenteen matkustajien², rautatiematkustajien³ ja linja-automatkustajien⁴ oikeuksista on annettu erilliset

¹ 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

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2010 matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007 rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 181/2011 matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä

asetukset. Lisäksi muun muassa lentoihin ja niiden hintoihin liittyviä tiedonantovelvollisuuksia on suoraan sovellettavissa EU-asetuksissa.⁵

Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen eli ns. yhteistyöasetuksen⁶ liitteessä lueteltujen asetusten sekä direktiivejä implementoivien kansallisten säännösten noudattamista yleistoimivaltansa puitteissa.

Kuluttaja-asiamiehen keinot lainvastaisen menettelyn selvittämiseksi

Elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan kuluttaja-asiamiehelle tietoja valvonta-tehtäviä varten.⁷ 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.⁸ 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

⁵ 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

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä

⁷ Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 6 §

⁸ Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 8 §

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 elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan henkilöön tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa.⁹

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.¹⁰

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.¹¹ Markkinaoikeus voi antaa kiellon myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.¹²

Määrätessään kuluttajansuojalain 2 luvussa tarkoitetun kiellon markkinaoikeus voi velvoittaa kiellon saaneen taikka markkinoinnin tilanneen tai suorittaneen elinkeinonharjoittajan määrääjässä toimittamaan markkinointitoimen oikaisun, jos sitä markkinointi-

⁹ kuluttajansuojalaki 3:2

¹⁰ kuluttajansuojalaki 7:50

¹¹ laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:3

¹² kuluttajansuojalaki 2:17

toimesta kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisena. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla.¹³

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 soveltuvien 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.¹⁴

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,¹⁵ ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää aina markkinaoikeus.

Kuluttaja-asiamiehen määräämä kieltoraukeaa, jos se, jota kieltomääräys koskee, ilmoittaa annetussa vähintään kahdeksan päivän määräajassa päätöksen tiedoksiansannista kirjallisesti tai Kilpailu- ja kuluttajavirastossa suullisesti vastustavansa kiellon määräämistä.¹⁶

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 kieltoraukeaa, 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 esitöissä¹⁷ mainitaan esimerkkinä tilanteesta, jossa uhkasakon asettaminen ei ehkä ole tarpeen se, että elinkeinonharjoittaja on ennalta ilmoittanut suostuvansa kuluttaja-asiamiehen vaatimuksiin, mutta kuluttaja-asiamies pitää enakkoratkaisun saamista tärkeänä ja vie tästä syystä asian markkinaoikeuteen.

¹³ kuluttajansuojalaki 2:19

¹⁴ laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:17

¹⁵ Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 10 § 2 momentti ja laki saatavien perinnästä 14 §

¹⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki 10 § 2 momentti

¹⁷ HE 8/1977 vp., s. 30

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.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰ Väliaikaista kieltoa koskeva vaatimus tai määräys voidaan käsitellä kiireellisenä markkinaoikeudessa.²¹

Kuluttajansuojalain esitöiden mukaan²² 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 tyyppillistä markkinointiin liittyvissä asioissa. Ratkaisussa arvioitiin vertailevan mainonnan harhaanjohtavuutta sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) nojalla.

¹⁸ HE 8/1977 vp., s. 30

¹⁹ laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 10 § 3 momentti

²⁰ laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:9

²¹ laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 6:6

²² HE 8/1977 vp., s. 30

Markkinaoikeuden vakiintuneessa ratkaisukäytännössä on katsottu, että väliaikaista kieltä koskeva ratkaisu perustuu väitetyn oikeudenvastaisuuden osalta summaariseen tutkintaan. Markkinaoikeus on todennut, että väliaikaisen kiellon määrittämisen 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 riittävä ja tulkinnanvarainen, väliaikaisen kiellon määrittämiselle ei ole katsottu olevan perusteita.²³

Uusimmassa markkinaoikeuden väliaikaista kieltä 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 määrittämisen ei katsottu rajoittavan kohtuuttomasti vastaajayhtiön toimintavapautta. Asiassa määrättiin väliaikainen kieltä.²⁴

Seuraamusmaksu

Kuluttaja-asiamies voi vaatia seuraamusmaksun määrittämistä tietoyhteiskuntakaaren 214 §:ää koskeissa tapauksissa. Mainituissa 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 kesto aika. Maksu on 1000 eurosta miljoonaan euroon, enintään kuitenkin viisi prosenttia edellisen vuoden liikevaihdosta.²⁵

Kuluttajan avustaminen, ryhmävalitus ja ryhmäkanne

Kuluttaja-asiamiehellä on aina ollut mahdollisuus avustaa yksittäistä kuluttajaa tuomioistuimissa.²⁶ Kuluttaja-asiamies voi avustaa kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa,

²³ markkinaoikeuden päätös 28.5.2010, Dnro 185/10/M2

²⁴ markkinaoikeuden päätös 16.6.2014, Dnro 2014/504

²⁵ tietoyhteiskuntakaari 334 §

²⁶ laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 13 §

jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä.²⁷

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 rajausta määrättyy kuluttaja-asiamiehen valituksen perusteella, eivätkä kuluttajat ilmoittautu 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.

²⁷ 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.

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.²⁸

Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta käytännössä

Tuoretta tieteellistä tutkimustietoa kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnasta ei ole käytettävissä. Kuluttajaviraston (nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston) oikeudellista toimintaa on viimeksi arvioitu vuonna 2009.²⁹ 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.³⁰ Kyse on yhdistelmäindeksistä, joka perustuu EU:n laajuisiin kuluttajille ja vähittäiskauppiaille tehtyihin kyselytutkimuksiin. Tulostaulun mukaan kuluttajat ovat suhteessa EU-maiden keskiarvoon tyytyväisempiä markkinoiden toimivuuteen³¹ ja luottavaisimpia siihen, että viranomaiset suojelevat heidän oikeuksiaan kuluttajina.³² Tulostaulun mukaan myös elinkeinonharjoittajat katsovat, että viranomaiset valvovat ja varmistavat aktiivisesti kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista.³³

Elinkeinonharjoittajien kokemuksia selvitettiin myös Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n syksyllä 2014 jäsenyrityksilleen toteuttamalla kyselyllä, joka koski kuluttajansuojaviranomaisten liiketoimintaymmärrystä. Vastaajat arvioivat esimerkiksi viranomaistoiminnan liiketoimintaseurausten ymmärtämystä, tiedon hyödyntämistä ilmiöiden analysoinnissa ja valvonnan kohdentumista. Vastaajien arvioiden keskiarvot vaihtelivat asteikon puolenvälin alapuolella.³⁴ Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2014 toteuttaman sidosryhmäkyselyn mukaan virasto on onnistunut sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa keskimäärin kohtalaisesti ja viraston palvelukuva on keski-

²⁸ Rikoslain (39/1889) 30 luvun 12 §

²⁹ Tala – Pakarinen, Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 64/2009

³⁰ Consumer Markets Scoreboard, 9th edition, July 2013, s. 34

³¹ Consumer Markets Scoreboard, 10th edition, June 2014, s. 126

³² Consumer Markets Scoreboard, 9th edition, July 2013, s. 38

³³ Suomi on kyselytutkimuksessa jaetulla 3. sijalla. Consumer Markets Scoreboard, 9th edition, July 2013, s. 44

³⁴ Kyselyn vastausten keskiarvot vaihtelivat 1,49 ja 2,49 välillä, kun asteikko oli 1–5.

määrin hyvällä tasolla.³⁵ Kuluttajien aseman turvaaminen ja vahvistaminen yhteiskunnassa sai hyvän arvion.³⁶

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 ennakkollisen 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.

³⁵ Kilpailu- ja kuluttajaviraston sidosryhmätutkimus toteutettiin sähköisen kyselylomakkeen ja täydentävien puhelinhaastattelujen avulla joulukuun alussa 2014. Tutkittuja sidosryhmiä olivat poliittiset päättäjät, elinkeinoelämä, julkishallinto, juristit, tutkimuslaitokset, toimittajat ja kolmas sektori. Arviointiasteikko oli 1–5. Keskiarvoista 3,00–3,49 tulkittiin kohtalaiseksi tulokseksi ja 3,50–3,99 hyväksi tulokseksi.

³⁶ Elinkeinoelämän edustajien arviot viraston palvelukuvaan ja toimintaan liittyen ovat yhteenvedon mukaan pääosin kaikkien vastaajien tasoa tai kriittisemmät. Suurin ero kaikkien vastaajien näkemys on arvioissa siitä, keskittykö virasto toiminnassaan kansantalouden kannalta oleellisiin asioihin.

Asetettujen priorisointiperiaatteiden puitteissa kuluttaja-asiamies on käytännössä puuttunut yksittäisillä valvontatoimenpiteillä lähes yksinomaan valtakunnallisesti toimivien suurten ja keski suurten yritysten lainvastaisiin menettelyihin. Saatujen tietojen mukaan valvonta-asioden 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. Vuosittain noin 70–120 asiaa³⁷ saadaan ratkaistua näin. 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 valvontamenettelyt käytännössä etenevät, työryhmä on selvittänyt yksityiskohtaisemmin kuluttaja-asiamiehen kieltoprosesseja vuosina 2013 ja 2014 määrätyn 8 kiellon³⁸ osalta. Tämän aineiston perusteella selkeissä lainrikkomustilanteissa määrättyjen kieltojen vastustaminen on tuonut elinkeinonharjoittajalle useita kuukausia lisää aikaa 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.
- 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.

³⁷ Yleensä yksittäinen valvonta-asia koskee saman yrityksen useita lainrikkomuksia.

³⁸ KKV/2415/14.08.01.05/2013, KKV/2805/14.08.01.02/2013, KKV/2720/14.08.01.02/2013, KKV/2413/14.08.01.05/2013, KKV/2412/14.08.01.05/2013, KUV/10499/41/2011, KKV/2502/14.08.01.02/2014, KUV/5611/41/2012

- 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 kiello 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.³⁹

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.⁴⁰ Lisäksi sakko-rangaistukset 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 §:n⁴¹ nojalla sekä kuluttajaluottoja koskevien säännösten noudattamiseen 7 luvun

³⁹ Asiaa on käsitelty mm. Tala – Pakarinen, Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 64/2009, s. 71.

⁴⁰ Vuosina 2000–2007 annettuja rikustuomioita on selvitetty julkaisussa Tala – Pakarinen, Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 64/2009, s. 72. Näinä vuosina markkinointirikoksesta tuomittiin neljä henkilöä kahdessa eri oikeusjutussa.

⁴¹ Kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista markkinoinnissa valvovat kuluttaja-asiamies ja aluehallintovirastot.

51 §:n⁴² 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 kielloa, 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 kiello 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 kiellon päätöksen 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 säädösten⁴³ 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.

⁴² Luvun säännösten noudattamista valvovat kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja sen alaisina piirihallintoviranomaisina aluehallintovirastot sekä myös Finanssivalvonta silloin, kun luotonantajana on Finanssivalvonnan valvottava.

⁴³ 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)

2.3 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 kieltö 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 koskeissa säännöksissä on myös joitakin muita eroja. Esimerkkinä voidaan mainita, että muiden pohjoismaiden lainsäädännön mukaan kuluttaja-asiamiehellä on laajempi toimivalta tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan toimitiloissa. Norjassa neuvotteluvollisuudesta 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 markkinointilaissa⁴⁴ ja sopimusehdoista kuluttajasuhteissa annetussa laissa.⁴⁵ 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. Kieltomennettelyä 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. Elinkeinoharjoittajaa, 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:

⁴⁴ marknadsföringslag 2008:486

⁴⁵ lag om avtalsvillkor i konsumentförhållanden 1994:1512

- aggressiivinen markkinointi
- harhaanjohtava markkinointi
- mainonnan tunnistettavuus
- ostokehotusta koskeva tiedonantovelvollisuus
- vertaileva markkinointi
- tietyt sähköiseen suoramarkkinointiin liittyvät velvoitteet
- sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin⁴⁶ 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 rajoituksia⁴⁷

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. Esi-kuva 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 ryhmäkanteen⁴⁸.

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EY) N:o 29/2005 sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla

⁴⁷ marknadsföringslag 29 §

⁴⁸ förordning med instruktion för Konsumentverket 2009:607, 5 ja 5 a §; lag om grupprättegång 2002:599

Kuluttajaluottolain⁴⁹ valvonta on säädetty Kuluttajaviraston tehtäväksi. Laissa on säädetty Kuluttajaviraston toimivaltuuksista määrätä elinkeinonharjoittajalle hallinnollinen seuraamusmaksu ja luotonantotoimintaa koskeva liiketoimintakielto tietyissä tilanteissa.⁵⁰ 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 liikevaihdesta.

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 kärjäoikeuden tuomio ja kahdessa kärjäoikeuden lisäksi markkinaoikeuden ratkaisu. Tällä hetkellä Ruotsissa on vireillä yksi markkinahäiriömaksun määräämistä koskeva asia.

Norja

Kuluttaja-asiamiehen lainvalvonnassa käytettäviä keinoja säännellään keskeisiltä osin markkinointilaissa.⁵¹ 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 neuvotteluvollisuutta ennen muihin toimenpiteisiin ryhtymistä.⁵² Neuvotteluvollisuutta 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.⁵³ Uhkasakon maksuunpanosta päättää kuluttaja-asiamies.

⁴⁹ konsumentkreditlag 2010:1846

⁵⁰ konsumentkreditlag 51 §

⁵¹ lov om kontroll med markedsføring og avtalvilkår LOV-2009-01-09-2

⁵² lov om kontroll med markedsføring og avtalvilkår 36 §

⁵³ lov om kontroll med markedsføring og avtalvilkår 39–42 §

Laissa on nimenomaisesti todettu, että kuluttaja-asiamies voi viedä ennakkoratkaisu-
luonteisen asian markkinaneuvoston ratkaistavaksi, vaikka elinkeinonharjoittaja olisi
vapaaehtoisesti luopunut lainvastaisesta menettelystä.⁵⁴

Kuluttaja-asiamies tai markkinaneuvosto voi edellä mainitun kiellon tai määräyksen
sijaan määrätä elinkeinonharjoittajan markkinointilain 43 §:n sekä peruutusoikeuslain
42 §:n⁵⁵ mukaisesti maksamaan rikkomusmaksun, jos tämä on tahallisesti tai huolimatt-
tomuuttaan rikkonut olennaisesti tai toistuvasti määrättyjä lainkohtia. Maksun suuruus
riippuu rikkomuksen olennaisuudesta, laajuudesta ja vaikutuksista. Rikkomusmaksu
voidaan määrätä seuraavien markkinointilain säännösten rikkomisesta:

- hinnanilmoittamista koskeva säännös ja sitä tarkentavan asetus
- kiello toimittaa tilaamattomia hyödykkeitä
- suoramarkkinointia koskevat vaatimukset
- lisäetuja ja kylkiäisiä koskevat vaatimukset
- suorien ostokehottusten esittämistä lapsille koskeva kiello
- lain nojalla annetussa asetuksessa määritellyt sopimattomat menettelyt.

Rikkomusmaksu voidaan määrätä seuraavien peruutusoikeuslain⁵⁶ säännösten rikko-
misesta:

- ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot
- sopimuksen kirjallista vahvistamista koskeva vaatimus
- sopimuksen sisältöä koskevat vaatimukset
- lisämaksujen perimistä koskevat vaatimukset
- rahoituspalveluiden etämyynnin tiedonantovelvollisuudet
- rahojen palautus etämyynnin peruutustilanteissa.

Sen sijaan sopimattomia ja harhaanjohtavia menettelyjä koskevien tai kohtuuttomia
sopimusehtoja koskevien yleissäännösten rikkomisesta ei voida määrätä rikkomusmak-
sua.

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

⁵⁴ Myös Suomessa kuluttaja-asiamies voi esitöiden ja ratkaisukäytännön mukaan hakea ennakkoratkaisua markkinaoikeudelta
tällaisissa tilanteissa.

⁵⁵ lov om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven) LOV-2014-06-20-27

⁵⁶ Lailla on pantu täytäntöön kuluttajaoikeusdirektiivin 2011/83/EU vaatimukset.

Tanska

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksia säännellään markkinointilaissa.⁵⁷ Elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuudesta kuluttaja-asiamiehelle säädetään 22 §:ssä ja tarkastuksista 22a §:ssä. Kuluttaja-asiamies voi tarvittaessa pyytää elinkeinonharjoittajalta selvitystä lyhyessä määräajassa.⁵⁸ Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuudesta elinkeinonharjoittajan kanssa säädetään 23 §:ssä.

Markkinointilakia rikkovalle elinkeinonharjoittajalle määrättävästä kiellosta ja määräyksestä säädetään 20, 23 ja 27 §:ssä. Kielto koskee markkinointilain vastaisen menettelyn kieltämistä. Määräys voidaan antaa kiellon noudattamisen turvaamiseksi, mukaan lukien kiellon vastaisten sopimusten toteutukseksi 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.⁵⁹ Kuluttaja-asiamies voi antaa määräyksen myös niissä tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittaja ei noudata neuvotteluissa antamaansa sitoumusta.⁶⁰ Kuluttaja-asiamies voi myös antaa väliaikaisen kiellon, jos on ilmeinen vaara, että tuomioistuimen ratkaisun odottaminen tekisi määrättävän kiellon merkityksettömäksi.⁶¹ 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 syytettyä.⁶²

Rangaistuksista ja syytteestä säädetään markkinointilain 30 §:ssä. Tuomioistuimen määräämää kieltä tai määräystä taikka kuluttaja-asiamiehen määräystä rikkova voidaan tuomita sakkoihin tai vankeuteen enintään neljäksi kuukaudeksi. Tiettyjen markkinointilain säännösten rikkomisesta, mukaan lukien harhaanjohtavaa markkinointia

⁵⁷ Bekendtgørelse af lov om markedsføring LBK nr 58 af 20/01/2012

⁵⁸ Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 22, stk. 2

⁵⁹ Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 27, stk. 1–2

⁶⁰ Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 23, stk. 2

⁶¹ Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 29

⁶² Bekendtgørelse af lov om markedsføring § 27, stk. 6

koskevan yleissäännöksen rikkomisesta, voidaan suoraan tuomita sakkoihin markkinoilain 30 §:n mukaisesti ellei muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

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

Yhdistynyt kuningaskunta

Kuluttajansuojalainsäädännön valvontaan liittyviä toimivaltuuksia siirrettiin Kilpailu- ja markkinaviranomaiselle (jäljempänä CMA⁶³) huhtikuussa 2014. CMA keskittyy valvontatoimenpiteissään systemaattisiin ja priorisoitaviin ongelmiin markkinoilla. Kuluttajansuojalainsäädännön pääasiallinen valvontavastuu on aluehallintoviranomaisilla (jäljempänä TSS⁶⁴). 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.⁶⁵

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 siviili-prosessin 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.⁶⁶ Tässä siviili-prosessissa 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

⁶³ Competition and Markets Authority

⁶⁴ Trading Standards Services

⁶⁵ Guidance on the CMA's approach to use of its consumer powers, maaliskuu 2014

⁶⁶ Enterprise Act 2002, Part 8

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 vapautumisperusteilla. 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 lain soveltamisen kannalta huomattavat asiat. Lainsäädäntö ei sitä vastoin turvaa riittävän tehokkaita valvontakeinoja kuluttaja-asiamiehelle eritoten niissä tilanteissa, joissa lainrikkomus on kiistaton, mutta elinkeinonharjoittaja 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 vastustessa kieltä se raukeaa, jonka jälkeen kuluttaja-asiamiehen on haettava markkinaoikeudelta kiellon lopettamista. Kiellon voimaantulon viivästyessä kuluttajille ja myös kilpailijoille voi aiheutua lisämenetyksiä.

Kuluttaja-asiamiehen kiellon määräämistä koskeva prosessi vastaa vuonna 1978 voimaantulleessa kuluttajansuojalain säädettyä menettelyä. Kuluttaja-asiamiehen keinot ja kuluttajansuojalain substanssisääntely luotiin samanaikaisesti, jolloin vakiintunut ratkaisukäytäntö 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 kiellon säännökset edellyttävät, että elinkeinonharjoittajan on saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se haluaa vastustaa kieltä.

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

Kuluttaja-asiamiehen määräämä kieltä saatavien perinnästä annetun lain säännösten vastaisesta menettelystä vastaa muutoin kuluttajansuojalain 2 luvun sääntely, mutta kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta menettely on muutettu maaliskuussa 2013 voimaantulleilla säännöksillä siten, että kuluttaja-asiamiehen kieltä pysyy voimassa, ellei elinkeinonharjoittaja vie asiaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Lisäksi tietoyhteiskuntakaaren 337 §:ssä on säädetty, että kuluttaja-asiamies voi pykälässä säädettyin 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, Norjassa kuluttaja-asiamiehen päätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan on vietävä asia markkinaneuvoston ratkaistavaksi. Tanskassa puolestaan kuluttaja-asiamiehen kiello on jää voimaan tuomioistuinkäsittelyn ajaksi, eikä raukea elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella.

Kuluttaja-asiamiehen valvontakäytännöstä saatujen tietojen mukaan ei ole harvinaista, että elinkeinonharjoittajat vastustavat kuluttaja-asiamiehen määräämiä kielloja selkeissä lainrikkomustilanteissa. Lisäksi joissakin tapauksissa kuluttaja-asiamies ei ole edes määrännyt itse kielloa, vaan vienyt asian suoraan markkinaoikeuden ratkaistavaksi, koska elinkeinonharjoittaja on jo etukäteen neuvotteluissa ilmoittanut vastustavansa mahdollisesti määrättävää kielloa. 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.

Kuluttajat ja kilpailevat yritykset voivat kärsiä selkeässä lainrikkomustilanteesta siitä, että pelkästään ilmoitus kiellon vastustamisesta mahdollistaa lainvastaisen menettelyn jatkamisen kunnes asiasta saadaan markkinaoikeuden ratkaisu. Säännökset mahdollistavat lainsäädännöstä 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 kielloa haettaisiin markkinaoikeudesta nykyistä useammin. Väliaikaisen kiellon käyttöä arvioitaessa on tärkeää huomata, että väliaikainen kiello on luonteensa puolesta erilainen keino kuin varsinainen kiello; 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 ja yritys on voinut saada siitä merkittävää oikeudetonta hyötyä. Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimassa ei ole lainkaan sellaista seuraamusta, josta aiheutuisi lainsäädäntöä rikkoneelle yritykselle suora taloudellinen seuraamus. Tietyistä menettelyistä voi seurata rikosoikeudellinen seuraamus, mutta käytännössä kuluttajansuojasioissa 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 säännösten yksilöidään riittävästi ne teot tai laiminlyönnit, joista seuraamusmaksun määrääminen on mahdollista, jotta elinkeinonharjoittajan on mahdollista yksiselitteisesti hahmottaa säännösten asettamat vaatimukset ja rikkomisen seuraamukset. Tällöin lainsäädäntöön 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.

Myös Ruotsissa ja Norjassa on käytössä seuraamusmaksun tyyppinen keino kuluttajasioissa, 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 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.

Aluehallintovirastojen toimivallan lisääminen mahdollistaisi alueellisen valvonnan tehostamisen. Tämä parantaisi kuluttajien asemaa ja olisi omiaan edistämään elinkeinonharjoittajien 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 tulisi tehdä siten, ettei tällaisia haittavaikutuksia synny.

Työryhmä ei ole käsitellyt mahdollisia elinkeino-oikeudelliseen lainsäädäntöön liittyviä uudistustarpeita, koska ne jäivät 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 elinkeinonharjoittajien lainvastaisesta menettelystä kuluttajille ja kilpailijoille aiheutuvia menetyksiä. Pyrkimyksenä on nimenomaan kollektiivivalvonnan keinojen parantaminen. Sen sijaan yksittäisiä riitatilanteita koskevat sopimusoikeudelliset seuraamukset rajautuvat työryhmän työn ulkopuolelle.

Toissijaisesti esityksen tavoitteena on valvontatoimenpiteiden tehostaminen niin, että resursseja voidaan käyttää aiempaa tarkoituksenmukaisemmin lainvastaisiin menettelyihin puuttumiseen. Kun valvontaresursseja menee vähemmän selkeisiin ja piittaamattomuutta osoittaviin lainrikkomuksiin, resursseja on mahdollisuus käyttää enemmän ennaltaehkäiseviin valvontatoimenpiteisiin yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa sekä ratkaisujen 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 neuvotteluvollisuuteen. Sen sijaan tarvittaessa käytettäviin ankarampiin keinoihin on tarpeen tehdä uudistuksia.

4.2 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 markkinaoikeus jatkossakin määrisi kiellon asioissa, jotka ovat lain soveltamisen kannalta huomattavia.

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. Lakiin on tarpeen tehdä edellä mainitun ehdotuksen johdosta teknisluontoisia muutoksia.

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, laissa yksilöityjen säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle sanktioluontoinen hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksua ehdotetaan seuraamukseksi erityisesti markkinointiin liittyvien täsmällisten säännösten rikkomisesta. Jatkossakin kuluttaja-asiamiehellä olisi myös näissä asioissa ensisijaisesti neuvotteluvollisuus 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 sopimuksetekoprosessia 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 säädettyt 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 kuluttajansuojalain 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 tosiasiaassa 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 huolimattomuutta. Huolimattomuuden tai tahallisuuden arviointiin ei yleisten periaatteiden mukaisesti vaikuta elinkeinonharjoittajan mahdollinen erehtyminen lainsäädännösten sisälöstä.

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 lainsäädäntöön. Työryhmän näkemyksen mukaan on lisäksi perusteltua, että kuluttaja-asiamies pyrkii ensisijaisesti ratkaisemaan asiat neuvotteluteitse ennen seuraamusmaksun määräämisen vaatimista. Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvollisuudesta 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 kuuluvalla tai tosiasiallilla määräysvaltaa käyttävälle henkilölle taikka muulle elinkeinonharjoittajan lukuun toimineelle elinkeinonharjoittajalle, jos tämä on merkittävällä tavalla myötävaikuttanut laiminlyöntiin. Tämä on tarpeen, jotta voidaan puuttua toimintatapaan, jossa tosiasiallilla 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 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 voisi määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen kyseisestä menettelystä esimerkiksi rikoslain 30 luvun 1 §:ssä säädettyinä 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 tuomioistuin käsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se. Näin turvataan niin sanotun *ne bis in idem* -periaatteen toteutuminen.

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.

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 kuululle tai tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään kymmenen prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltävän vuoden verotuksen mukaisista tuloistaan. Seuraamusmaksun enimmäismäärä ehdotetaan huomattavasti alhaisemmaksi kuin toisaalla lainsäädännössä seuraamusmaksusta säädetään, koska valvontaviranomaisilla ei ole kuluttajansuojan alalla ollut eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta aiemmin käytössä tällaista keinoa. Tästä syystä työryhmä pitää muuhun lainsäädäntöön verrattuna alhaista enimmäismäärää perusteltuna.

Seuraamusmaksun määrä perustuisi kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa huomioitaisiin lainvastaisen menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika 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

Harkittavana on ollut myös kysymys siitä, kenellä tulisi olla toimivalta määrätä ehdotettu seuraamusmaksu. Työryhmä on päätenyt siihen, että seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Tätä voidaan perustella tuomioistuimen markkinaoikeudellisella erityisasiantuntemuksella ja markkinaoikeudellisten asioiden keskittämisen kannalta. Asian käsittelyyn markkinaoikeudessa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain säännöksiä, jotka koskevat markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyä. 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.⁶⁷

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 pe-

⁶⁷ Prosessilajia ja muutoksenhakua selvitetään tarkemmin esityksen jatkovalmistelussa.

rusteltua, että samassa prosessissa voidaan prosessisääntelyn estämättä käsitellä samaan aikaan samaa elinkeinonharjoittajaa koskevia lainsäädännön 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 muiltakin osin. Aluehallintovirastoilla olisi myös aiempaa laajempi toimivalta määrätä kiello 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.

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. 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 suuressa määrin koordinoitusti toimintasuunnitelmien perusteella ohjeistetuilla valvontakampanjoilla. Yleisvalvonnan yhteydessä käsiteltävissä yksittäisissä asioissa aluehallintovirastoilla on mahdollisuus pyytää ohjausta virastosta ja aluehallintovirastoille järjestetään koulutusta.

Edellä mainitun mukaisesti aluehallintovirastojen toimivalta määrätä lainsäädännöksiä rikkovalle elinkeinonharjoittajalle kielto laajenisi. Hinnan ilmoittamista koskevien säännösten lisäksi aluehallintovirastoilla olisi itsenäinen oikeus määrätä kielto myös asiassa, joka koskee sopimatonta menettelyä markkinoinnissa tai asiakassuhteessa. Aluehallintoviraston toimivalta koskisi kuitenkin jatkossakin vain niitä tilanteita, joissa lainvastaisuus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö vakiintunut.

Aluehallintoviraston laajennettu toimivalta kiellon määrittämiseen 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 määritellyjen 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 määrittämiseksi 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 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Kuluttaja-asiamiehen kiellon vastustamiselle edellä ehdotettua 30 päivän määräaikaa voidaan pitää 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 kiello ei enää raukeaisi sen johdosta, että elinkeinonharjoittaja vastustaa sitä. Halutessaan vastustaa kuluttaja-asiamiehen asettamaa kielloa 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 kielloa 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 toimivaltaan kuuluisi jatkossa käsitellä myös kuluttaja-asiamiehen hakemuksia seuraamusmaksun määräämisestä. Vaikka kyseessä olisi uudentyypisistä 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 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 koskeissa 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. Erityisesti 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 haetaan tai 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 noudetaan tarkasti seuraamusmaksun piiriin kuuluvia säännöksiä, mikä merkitsi hallinnollisten kustannusten lisääntymistä.

Toisaalta uudistukset parantavat niiden elinkeinonharjoittajien enemmistön asemaa, jotka noudattavat huolellisesti kuluttajansuojasäännöksiä vähentämällä sitä perustetonta kilpailuetua, jota säännöksiä rikkovat elinkeinonharjoittajat menettelystään saavat. Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoiman laajentaminen ja tehostaminen mahdollistaa myös sen, että kuluttaja-asiamiehen resursseja voidaan käyttää enemmän 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 tai alueellisesti toimivien elinkeinonharjoittajien toiminnassa.

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2014 työryhmän selvittämään kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuutta ja mahdollisia uudistamistarpeita sekä laatimaan tarpeelliseksi 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, Mainostajien liitto ry:tä, Suomen matkatoimistoalan liitto – SMAL:ia, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:tä ja Suomen Viikko-Osake ry:tä. Valtaosa elinkeinoelämän edustajista katsoi, että tarvetta uudistuksiin ei ole selvitetty riittävästi, kuun taas asiaan kantaa ottaneet viranomaistahot pitivät työryhmän ehdotuksia perusteltuina. Kuultavat kiinnittivät seuraamusmaksun osalta erityisesti huomiota laillisuusperiaatteen toteutumiseen sääntelyssä sekä seuraamusmaksun määräämisen ja vaatimisen edellytyksiin. Lisäksi lausuttiin prosessuaalisista kysymyksistä, kuten prosessilajista ja muutoksenhausta. Kieltomenettelyn uudistamisen osalta kiinnitettiin huomiota muun muassa vaikutuksiin pk-yrityksille.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

7 Lakiehdotusten perustelut

7.1 Laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa

1 §. Soveltamisala. Pykälä sisältää lain yleisen soveltamisalasäännöksen. Laissa säädetäisiin seuraamusmaksun määräämisestä eräissä kuluttaja-asioissa. Seuraamusmaksussa on kyse elinkeinonharjoittajalle määrättävästä sanktioluontoisesta hallinnollisesta seuraamuksesta. Kuluttaja-asioilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kuluttajansuojalaissa tarkoitettujen elinkeinonharjoittajien kuluttajiin kohdistuvia menettelyjä, joiden valvonta kuuluu kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Lain 2 §:ssä määritellään tarkemmin 1 §:ssä tarkoitetut kuluttaja-asiat eli säännökset, joiden rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu.

2 §. Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset. Pykälässä määritellään yleiset edellytykset seuraamusmaksun määräämiselle sekä yksilöidään ne elinkeinonharjoittajan lainvastaiset menettelyt, joiden perusteella seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi. Elinkeinoonharjoittajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalaissa määriteltä elinkeinonharjoittajaa, joka on mainitun lain 1 luvun 5 §:n mukaan luonnollinen henkilö taikka yksityinen tai julkinen oikeushenkilö, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Kulutushyödykkeen käsite on laaja. Kuluttajansuojalain 1 luvun 3 §:n mukaan kulutushyödykkeitä ovat tavarat, palvelukset sekä muut hyödykkeet ja etuudet, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten.

Seuraamusmaksu määrättäisiin pykälän 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo pykälässä määriteltä säännöksiä. Huolimattomuuden arvioinnissa lähtökohtana olisi menettelyn ulkoisen huolellisuuden arviointi. Kyse on siitä, poikkeako elinkeinonharjoittajan menettely objektiivisesti arviointuna asetetusta velvoitteesta. Lisäksi huolimattomuus edellyttäisi subjektiivista arviointia. Kyse on siitä, ymmärsikö elinkeinonharjoittaja menettelynsä ja prosessiensa aiheuttavan riskin velvoitteen rikkomisesta ja otti tällaisen riskin tai olisiko elinkeinonharjoittajan pitänyt ymmärtää riski velvoitteen rikkomisesta. Käytännössä kysymys subjektiivisen huolellisuuden arvioinnissa on siitä, ovatko elinkeinonharjoittajan menettelytavat olleet riittävän huolellisia lainsäännösten noudattamiseksi. Jos kuluttaja-asiamies on jo neuvotellut elinkeinonharjoittajan kanssa saman säännöksen rikkomisesta, elinkeinonharjoittajalle on syntynyt korostettu velvoite korjata menettelytavois-

saan olevat puutteet. Huolimattomuuden tai tahallisuuden arviointiin ei yleisten periaatteiden mukaisesti vaikuta elinkeinonharjoittajan mahdollinen erehtyminen lain-säännösten asettamista vaatimuksista.

Pykälän 1 ja 2 momentissa yksilöidyt säännökset, joiden rikkomisesta määrättäisiin seuraamusmaksu, koskevat markkinointia ja sopimuksentekoprosessia. Pykälän 1 momentissa on yksilöity eräät kuluttajansuojalain säännökset ja 2 momentissa muihin säädöksiin sisältyvät pykälät, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu määrättäisiin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi ensinnäkin eräiden kuluttajansuojalain 2 luvun säännösten rikkomisesta. Näitä olisivat 4 § markkinoinnin tunnistettavuudesta, 6 § kiellosta antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, 7 §:n 3 momentti velvollisuudesta antaa terveyden ja turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot, 8 § tiedonantovelvollisuudesta tarjottaessa yksilöityä hyödykettä, 8 a § ennen sopimuksen tekemistä annettavista tiedoista, 10 § kiellosta toimittaa kulutushyödykkeitä ilman tilausta, 10 a § lisämaksujen perimisestä, 11 § hinnaanalennusilmoituksista, 12 § yhdistetyistä tarjouksista ja kylkiäistarjouksista ja 14 § puhelinasioinnista perittävistä kuluista.

Seuraamusmaksu määrättäisiin 1 momentin 2 kohdan mukaan myös eräiden kuluttajansuojalain 6 luvun koti- ja etämyyntisäännösten rikkomisesta. Näitä olisivat ennen koti- tai etämyyntisopimuksen tekemistä annettavia tietoja koskevat kuluttajansuojalain 6 luvun 9–12 § sekä tietojen vahvistamista etä- ja kotimyyntissä koskeva 13 §.

Seuraamusmaksu määrättäisiin 1 momentin 3 kohdan mukaan myös eräiden kuluttajansuojalain 6 a luvun säännösten rikkomisesta. Luku koskee rahoituspalveluiden ja rahoitusvälineiden etämyyntiä. Seuraamusmaksulla sanktioitavia säännöksiä olisivat ennakkotietojen antamiseen velvoittavat 5–10 § sekä ennakkotietojen ja sopimusehtojen toimittamiseen pysyvällä tavalla velvoittava 11 §.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin myös eräiden kuluttajansuojalain 7 luvun kuluttajaluottosäännösten rikkomisesta. Tällaisia säännöksiä olisivat 8–11 § velvollisuudesta antaa ennakkotietoja kuluttajaluoton mainonnassa ja ennen sopimuksen tekemistä, 13 §:n 2 momentin 3 kohta kiellosta käyttää lisämaksullisia tekstiviestipalveluita tai muuta vastaavaa viestipalvelua luottosuhteessa, 14 § velvollisuudesta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus, 15 §:n 1 ja 2 momentti sekä 16 § luotonhakijan henkilöllisyyden todentamisesta, 17 § luottosopimuksen tekemisestä, 17 a § korkokatosta ja 19 § luottosopimuksen mukaisten varojen luovuttamisajan rajoituksesta.

Seuraamusmaksu määrättäisiin 1 momentin 5 kohdan mukaan myös elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo kuluttajansuojalain 9 luvun 25 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta asettaa ennakkomaksun turvaava vakuus. Velvollisuus koskee taloelementtien kauppaa sekä tiettyjä taloudelliselta merkitykseltä huomattavia rakennusurakoita.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin myös eräiden kuluttajansuojalain 10 luvun säännösten rikkomisesta. Luku koskee aikaosuuksia ja pitkäkestoisia lomatuotteita. Seuraamusmaksu määrättäisiin elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo 4 §:n mukaista velvollisuutta antaa ennakkotietoja, 5 §:n säännöksiä markkinoinnista, 6 §:n säännöksiä sopimuksen muodosta ja kielestä tai 12 §:n kieltoa ottaa vastaan suoritus peruuttamisaikana ja välityssopimuksen voimassaoloaikana.

Seuraamusmaksu määrättäisiin pykälän 2 momentin perusteella kuluttajansuojalain lisäksi myös eräiden muiden säädösten mukaisten velvoitteiden rikkomisesta. Ensinnäkin 2 momentin 1–3 kohdissa on yksilöity kuluttajansuojalain 2 luvun 15 §:n nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten eräät säännökset seuraamusmaksun määräämisen piiriin. Toiseksi 2 momentin 4–7 kohdissa on yksilöity tietyt erityissääntelyyn sisältyvät velvoitteet sanktioitavaksi seuraamusmaksulla.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan perusteella seuraamusmaksulla sanktioitavia rikkomuksia olisivat kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetussa valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen kiellettyjen menettelyjen käyttö. Edelleen 2 kohdan perusteella seuraamusmaksu määrättäisiin asuntojen markkinoinnissa annettavista tiedoista annetun valtioneuvoston asetuksen (130/2001) 2–4 §:n rikkomisesta. Nämä pykälät koskevat myytävästä tai vuokrattavasta asunnosta ilmoitettaessa annettavia tietoja, kun markkinoijana on elinkeinonharjoittaja ja markkinoinnin kohteena ovat kuluttajat. Seuraamusmaksun piirissä olisi 3 kohdan perusteella myös kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa annetun valtioneuvoston asetuksen (553/2013) 3–6 §:n rikkominen. Näissä pykälissä säädetään tavasta, jolla elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava kulutushyödykkeen hintatiedot.

Seuraamusmaksu määrättäisiin momentin 4 kohdan mukaan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 7–10 §:ssä määriteltyjen tiedonantovelvollisuuksien rikkomisesta sekä 5 kohdan mukaan tietoyhteiskuntakaaren 176 § 1 momentin ja 177–180 §:n tilauksen tekemiseen liittyvien säännösten rikkomisesta. Mainitut palvelujen tarjoamisesta annetun lain ja tietoyhteiskuntakaaren säännökset koskevat palvelujen tarjontaa myös silloin, kun palvelun vastaanottaja on muu kuin kuluttaja. Seuraamusmaksu voi kohdan mukaan tulla kyseeseen kuitenkin vain, kun niitä tarjotaan kuluttajalle.

Seuraamusmaksu määrättäisiin momentin 6 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo maksupalvelulain 29 §:n 1 momentin tai 60 §:n 2 momentin säännöksiä maksuvälineen käyttämisestä perittävistä maksuista, kun maksuvälineen käyttäjänä on kuluttaja. Säännökset koskevat maksunsaajan eli esimerkiksi kauppiaan veloittamia lisämaksuja tietyn maksuvälineen käyttämisestä.

Seuraamusmaksu määrättäisiin momentin 7 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo valmismatkalain 6 §:n säännöksiä esitteestä, 6 a §:n säännöksiä sopimusehdoista, 7 §:n säännöksiä ennen sopimuksen päättämistä annettavista tiedoista tai 8 §:n säännöksiä muista ennen matkaa annettavista tiedoista. Valmismatkalain säännökset koskevat muitakin matkustajia kuin kuluttajia. Seuraamusmaksu voi kohdan mukaan tulla kyseeseen kuitenkin vain, kun matkoja tarjotaan kuluttajalle.

Pykälän 3 momentissa asetetaan eräiden 1 ja 2 momentissa mainittujen tiedonantovelvollisuussäännösten rikkomisen osalta korotettu kynnys seuraamusmaksun määräämiselle. Tällaisia säännöksiä ovat kuluttajansuojalain 2 luvun 8 ja 8 a §, 6 luvun 9 ja 10 §, 6 a luvun 5–10 §, 7 luvun 9–11§, palvelujen tarjoamisesta annetun lain 7–10 §, tietoyhteiskuntakaaren 176 §:n 1 momentti ja 177 § sekä valmismatkalain 6 ja 8 §. Seuraamusmaksun määräämisen lisäedellytyksenä näiden säännösten osalta on, että rikkomus on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä tehdä perusteltu ostopäätös tai kulutushyödykkeeseen liittyvä muu päätös taikka vaikeuttamaan kuluttajan oikeuksiin pääsyä. Yleisperustelujen 4.3 jaksossa mainitun mukaisesti korotettu kynnys on katsottu perustelluksi näiden säännösten rikkomisen osalta, koska säännöksissä on hyvin yksityiskohtaisia tiedonantovelvoitteita, joista jonkin tiedon puutteellinen esittäminen voi jossakin yksittäistilanteessa olla kuluttajan päätöksenteon tai oikeuksiin pääsyn kannalta vähemmän merkityksellinen. Näissä tilanteissa ei ole tarkoituksenmukaista, että elinkeinonharjoittajalle määrättäisiin seuraamusmaksua rikkomuksesta.

Momentissa tarkoitettu ostopäätös on laaja käsite tarkoittaen paitsi päätöstä siitä, ostaako kuluttaja hyödykkeen vai ei, myös millä hinnalla ja muilla ehdoilla hän ostaa hyödykkeen. Kulutushyödykkeeseen liittyvä muu päätös voi olla esimerkiksi se, käyttääkö kuluttaja sopimussuhteen aikana hänelle sopimuksen tai lain mukaan kuuluvia oikeuksia. On huomattava, että ehdotetussa säännöksessä ei edellytetä sitä, että joku kuluttaja olisi tosiasialla tehnyt ostopäätöksen tai kulutushyödykkeeseen liittyvän muun päätöksen tai että menettelyn voidaan osoittaa aiheuttaneen konkreettista haittaa tai vahinkoa jollekin kuluttajalle. Riittävää on, että tiedonantovelvollisuuden rikkominen on omiaan vaikuttamaan kuluttajan menettelyyn säädetyllä tavalla. Esimerkiksi puutteelliset hintatiedot ovat lähtökohtaisesti omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä tehdä hyödykkeeseen liittyvä päätös.

Momentissa tarkoitettu kuluttajan oikeuksiin pääsy voi vaarantua esimerkiksi, jos elinkeinonharjoittajan on vaikeuttanut kuluttajan reklamaation tekoa antamalla virheelliset tai puutteelliset yhteystiedot. Sitä vastoin kynnys ei ylity esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja laiminlyö pitää saatavilla pelkästään tiedon siitä, mihin kaupparekisteriin hänet on merkitty ja mikä hänen tunnisteensa kyseisessä rekisterissä on.

3 §. *Seuraamusmaksun määrääminen muulle henkilölle kuin elinkeinonharjoittajalle.* Pykälässä säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisestä muulle kuin lainsäädännöstä rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle. Lähtökohtana on kuitenkin aina, että seuraamusmaksu määrätään elinkeinonharjoittajalle ja seuraamusmaksun kohdistaminen muuhun henkilöön on poikkeuksellista. Joissakin tilanteissa voi kuitenkin olla erityisiä syitä vaatia seuraamusmaksun määräämistä luonnolliselle henkilölle taikka toiselle oikeushenkilölle, joka on toiminut lainsäädännöksiä rikkoneen elinkeinonharjoittajan lukuun. Tavoitteena on ehkäistä esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa tosiasiallista määräysvaltaa käyttänyt ja lainrikkomukseen merkittävästi myötävaikuttanut luonnollinen henkilö voisi jatkaa lainvastaista menettelyä useamman elinkeinonharjoittajan toiminnassa tai jatkaa liiketoimintaa toisen oikeushenkilön kautta ilman, että kyseiseen henkilöön voidaan kohdistaa suoria seuraamuksia. Lisäksi tällaisessa tilanteessa seuraamusmaksun

kohdistaminen elinkeinonharjoittajaan ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista maksukyvyttömyystilanteen taikka toiminnan lopettamisen johdosta.

Seuraamusmaksu voitaisiin pykälän mukaan määrätä oikeushenkilön johtoon kuuluvalle tai oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle henkilölle. Oikeushenkilön johtoon kuuluvina pidetään toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muussa vastaavassa asemassa yhteisössä toimivaa henkilöä. Lisäksi seuraamusmaksu voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajan lukuun toimineelle toiselle elinkeinonharjoittajalle. Tällainen taho voi olla esimerkiksi mainostoimisto tai mainoksen julkaisijana toimiva yritys.

Edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle olisi, että edellä tarkoitettu luonnollinen henkilö tai elinkeinonharjoittaja on tahallaan tai huolimattomuudesta merkittäväällä tavalla myötävaikuttanut rikkomukseen. Ratkaisevaa olisi siis kyseisen tahon osuus lainvastaisen tilan syntyyn tai jatkumiseen.

Arvioinnissa olisi säännöksen mukaan otettava huomioon edellä tarkoitettujen tahon tehtävien tai toimivaltuuksien laajuus. Elinkeinonharjoittajan osalta kysymys on siitä, onko hänellä toimeksiannon mukaan ollut harkintavaltaa toimeksiannon suorittamisessa. Esimerkiksi suhteessa mainoksen sisältöön ei ole ollut harkintavaltaa silloin, jos elinkeinonharjoittaja on toimeksiannon mukaan pelkästään julkaissut toimitetun markkinointimateriaalin.

Johtoon kuuluvan tai tosiasiallista määräysvaltaa käyttävän luonnollisen henkilön osalta otetaan huomioon, onko velvoitteen suorittaminen kuulunut hänelle lain säännöksen, viranomaisen määräyksen tai oikeushenkilön sisäisen työjärjestyksen tai toimintaohjeiden mukaan. Jos velvoitteen suorittamista ei ole annettu kenenkään tehtäväksi tai tehtäväjako on epäselvä, seuraamusmaksu määrätään pykälässä säädettyjen muiden edellytysten täytyessä sellaiselle johtoon kuuluvalla, jolle tehtäväjaon vahvistaminen oikeushenkilössä kuuluu.

4 §. Seuraamusmaksun suuruus. Seuraamusmaksun määrä perustuisi aina yksittäisessä asiassa tehtävään kokonaisarviointiin. Lähtökohtana seuraamusmaksun määräämisessä on, että sillä tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksu olisi määrältään [vähintään 1000 euroa ja enintään 100 000 euroa].

Seuraamusmaksun suuruudesta päätettäessä otettaisiin 1 momentin mukaan huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja kestoaika. Rikkomuksen laadulla tarkoitetaan menettelyn vakavuutta kuluttajansuojan kannalta. Huomioon on otettava esimerkiksi menettelyn kohdistuminen haavoittuvaan kuluttajaryhmään, kuten vanhuksiin tai lapsiin. Rikkomuksen laajuudella tarkoitetaan erityisesti sitä, kuinka laajaan kuluttajaryhmään menettely kohdistuu. Tähän vaikuttaa esimerkiksi useiden tai laajalevikkisen mainosvälineen käyttö mainoskampanjassa. Kestoaikaa ei lasketa pelkästään yhdenjaksoisesti jatkuneesta menettelystä, vaan huomioon voidaan ottaa esimerkiksi tietyin väliajoin toteutetut erilliset mainoskampanjat.

Seuraamusmaksun suuruudesta päätettäessä otettaisiin 1 momentin mukaan huomioon myös muut asiaan vaikuttavat seikat. Tällainen seikka olisi esimerkiksi se, että elinkeinoharjoittajan syyksi jää vain lievä huolimattomuus. Lisäksi huomioon voidaan ottaa se, että saman rikkomuksen perusteella määrätään poikkeuksellisesti seuraamusmaksu usealle taholle. Jos seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi esimerkiksi osakeyhtiölle ja sen johtoon kuuluvalla, joka on myös osakeyhtiön ainoa omistaja, seuraamusmaksut tulisi määrätä suuruudeltaan sellaisiksi, etteivät ne muodostu kokonaisuudessaan kohtuuttomiksi.

Lisäksi momentin mukaan voidaan ottaa huomioon lainvastaisella menettelyllä saavutettu hyöty tai sillä kuluttajille aiheutettu vahinko. Seuraamusmaksun määrän tulisi olla sellainen, ettei rikkomus ole elinkeinoharjoittajalle kannattavaa. Rikkomuksesta saatavan hyödyn huomioon ottaminen seuraamusmaksua määrättäessä ei edellyttäisi aukottoman näytön esittämistä hyödyn määrästä, vaan hyöty voidaan arvioida luotettavien, käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Pykälässä on säännökset myös seuraamusmaksun enimmäismääristä. Säännösten tavoitteena on varmistaa, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinoharjoittajan liiketoiminnan kokoon tai henkilön maksukykyyn. On kuitenkin huomattava, että pykälän 1 momentissa määritellään seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavat tekijät, kun pykälän 2 ja 3 momentissa asetetaan vain tämän arvioinnin jälkeen sovellettava yläraja seuraamusmaksun määrälle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin elinkeinoharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärästä. Määrättävä maksu ei saisi ylittää 10 prosenttia elinkeinoharjoittajan rikkomuksen päättymistä edeltävän vuoden liikevaihdosta. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella. Elinkeinoharjoittajan liikevaihdosta laskettavan enimmäismäärän tavoitteena on varmistaa, että seuraamus ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinoharjoittajan liiketoiminnan kokoon. Enimmäismäärä edesauttaa myös sitä, että pienemmille toimijoille määrättävät seuraamusmaksut eivät muodostu suhteellisesti suuremmiksi kuin isommille toimijoille.

Pykälän 3 momentti koskee muulle kuin elinkeinoharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärää. Seuraamusmaksu ei saa ylittää 10 prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltävänä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloista. Seuraamusmaksun enimmäismäärää laskettaessa otetaan huomioon kaikki henkilön pääoma- ja ansiotulot. Tulot pitävät sisällään siis myös muista lähteistä kuin rikkomukseen liittyvän elinkeinotoiminnan yhteydestä saadut tulot. Kokonaistaloudelliseen asemaan perustuva leikkuri on tarpeen, jotta seuraamus ei muodostu henkilölle kohtuuttoman suureksi. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista, ne voitaisiin pykälän 3 momentin mukaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella. Tulot voitaisiin arvioida esimerkiksi palkkatodistusten perusteella.

5 §. *Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen.* Pykälän 1 momentissa säädetään erityisestä vapautumisperusteesta, jonka perusteella elinkeinonharjoittajan on mahdollisuus välttyä seuraamusmaksun määräämiseltä. Momentin mukaan seuraamusmaksua ei määrätä, jos rikkomus on vaikutuksiltaan vähäinen. Kysymys on kyseiseen konkreettiseen yksittäistapaukseen liittyvästä vähäisyydestä, kun 2 §:n 3 momentin nojalla arvioidaan menettelyn vaikutusta kuluttajien päätöksentekoon tai oikeuksiin pääsyyn abstraktilla tasolla.

Vähäisellä rikkomuksella tarkoitetaan lainvastaista menettelyä, jonka vaikutukset kuluttajansuojan kannalta ovat siinä määrin vähäisiä, ettei seuraamusmaksun määräämistä voida pitää tarpeellisenä. Vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi esimerkiksi, jos elinkeinonharjoittaja on oma-aloitteisesti ja välittömästi rikkomuksensa havaittuaan ryhtynyt menettelynsä vaikutukset oikaiseviin toimenpiteisiin ja lopulliset vaikutukset kuluttajien kannalta ovat siten jääneet vähäisiksi. Samoin rikkomus voi olla vaikutuksiltaan vähäinen, jos kyse on säännöksen kertaluonteisesta rikkomuksesta. Vaikutuksiltaan vähäisiä eivät sitä vastoin yleensä ole toistuvat 2 §:ssä tarkoitettujen säännösten rikkomukset. Käytännössä rikkomuksen konkreettisia vaikutuksia voidaan useimmiten arvioida elinkeinonharjoittajan esittämän selvityksen perusteella. Elinkeinonharjoittajalla on paremmin käytettävissään tiedot esimerkiksi siitä, miten sen tilausprosessiin sisältyneet puutteet ovat vaikuttaneet kuluttajien käyttäytymiseen elinkeinonharjoittajan verkkosivuilla.

Pykälän 2 momentissa säännellään tilanteita, joissa elinkeinonharjoittajalle on aieman menettelyn perusteella asetettu uhkasakolla tehostettu kiello jatkaa tai uudistaa tiettyä menettelyä ja elinkeinonharjoittaja on kuitenkin tämän jälkeen rikkonut sille määrättyä kielloa. Koska kiello ja seuraamusmaksu voi tietyiltä osin tulla määrättäväksi samojen lainvastaisten menettelyjen perusteella, elinkeinonharjoittaja on voinut samalla syyllistyä myös rikkomukseen, jonka perusteella voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin kuitenkin jättää määräämättä, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty myös uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

Pykälän 2 momentissa ei sen sijaan käsitellä seuraamusmaksun ja kiellon vaatimista saman menettelyn perusteella. Kiello kohdistuu tulevaisuuteen ja seuraamusmaksu on suora taloudellinen seuraamus jo toteutetuista lainvastaisista menettelyistä. Näin ollen kuluttaja-asiamies voi vaatia samankin menettelyn perusteella samassa prosessissa sekä kiellon että seuraamusmaksun määräämistä.

6 §. *Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn.* Pykälä koskee kaksoisrangaistavuuden kielloa eli niin sanottua ne bis in idem -periaatetta, jonka mukaan on kiellettyä syyttää ja tuomita kahdesti samasta teosta. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Pykälän 2 momentissa säädetään seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian viireilläolovaikutuksesta rikosprosessiin. Jos samasta rikkomuksesta on viireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytetty ei voida 2 momentin mukaan nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

7 §. Seuraamusmaksun määrääminen. Pykälässä säädetään seuraamusmaksua koskevan asian käsittelystä markkinaoikeudessa. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että ennen seuraamusmaksua koskevan hakemuksen viireille tuloa sovelletaan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:n säännöksiä kuluttaja-asiamiehen velvollisuudesta neuvotella elinkeinonharjoittajan kanssa ennen pakkotoimiin ryhtymistä.

Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Kuluttaja-asiamiehellä ei ole velvollisuutta vaatia seuraamusmaksun määräämistä markkinaoikeudessa. Kuluttaja-asiamies priorisoi asioita Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 7 § mukaisesti ja käytännössä 2.1 jaksossa kuvatulla tavalla. Jos elinkeinonharjoittajan rikkomusta käsitellään yksittäisenä valvontasiana, ensi kädessä kuluttaja-asiamies neuvottelee elinkeinonharjoittajan kanssa. Neuvottelujen yhteydessä kuluttaja-asiamies harkitsee asianmukainen puuttumiskeinon rikkomukseen. Kyse on viranomaisen harkintavallasta, jota on käytettävä hallinto-laissa (434/2003) säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Näiden mukaisesti viranomaisen on toimissaan huomioitava muun muassa tasapuolisuus ja oikeasuhtaisuus sekä käytettävä toimivaltaansa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Asian käsittelyyn markkinaoikeudessa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain säännöksiä, jotka koskevat markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyä. Sekä kiellon että seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat ovat siten saman prosessisääntelyn piirissä. Näin ollen samassa prosessissa voidaan käsitellä elinkeinonharjoittajan lainsäännösten rikkomuksia esimerkiksi siten, 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. Sekä seuraamusmaksun että kiellon vaatiminen saman menettelyn perusteella olisi myös mahdollista.

Valitusoikeudesta markkinaoikeudellisissa asioissa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:ssä. Muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun haettaisiin valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle.

8 §. Vanhentuminen. Pykälän mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos hake-musta sen määräämiseksi ei ole tehty markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain mukaiset vanhentumisajat ovat vähintään viiden vuoden pituisia ja ne lasketaan rikkomuksen päättymisestä.

9 §. *Seuraamusmaksun täytäntöönpano.* Pykälän mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

10 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen.

7.2 Kuluttajansuojalaki

2 luku Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteissa

18 §. *Aluehallintoviraston kiello eräissä asioissa.* Aluehallintovirastojen oikeutta määrätä kiello jatkaa tai uudistaa 2 luvun säännösten vastaista menettelyä laajennetaan. Ehdotetun 1 momentin mukaan aluehallintovirastolla olisi oikeus määrätä kiello asiasa, joka koskee sopimatonta menettelyä markkinoinnissa tai asiakassuhteessa. Aluehallintovirastolla ei olisi kuitenkaan jatkossakaan oikeutta määrätä kielloa asiasa, joka koskee 2 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettua hyvän tavan vastaista markkinointia.

Aluehallintovirastolla olisi toimivalta määrätä kiello 2 luvun 1, 3–8, 8a, 9, 10, 10a ja 11–14 §:n rikkomisesta. Säännökset koskevat sopimattoman menettelyn kielloa, markkinoinnin tunnistettavuutta, vertailevaa markkinointia, kielloa antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, olennaisten tietojen antamatta jättämistä, tiedonantovelvollisuutta tarjottaessa yksilöityä kulutushyödykettä, ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja, aggressiivisten menettelyjen kielloa, kulutushyödykkeen toimittamista ilman tilausta, lisämaksujen perimistä, hinnanalennusilmoituksia, yhdistettyjä tarjouksia ja kylkiäistarjouksia, markkinointiarpajaisten ehtojen selkeyttä sekä puhelinasioinnista perittäviä kuluja.

Lisäksi aluehallintovirasto voisi määrätä kiellon, jos elinkeinonharjoittaja on käyttänyt 2 luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettuja harhaanjohtavia tai aggressiivisia menettelytapoja. Näistä menettelytavoista säädetään kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Nykyisen säännöksen tavoin aluehallintovirastolla olisi myös toimivalta määrätä kiello asunnon tai muun kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta annettujen säännösten vastaisesta menettelystä.

Muilta osin aluehallintovirastojen toimivaltuudet säilyisivät ennallaan. Oikeus kiellon antamiseen koskisi ehdotetun momentin mukaan vain tapauksia, joissa lainvastaisuus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö kyseisen kaltaisessa tapauksessa vakiintunut. Vakiintuneella soveltamiskäytännöllä tarkoitetaan ainakin tapauksia, joissa vastaavanlaisesta asiasta on annettu markkinaoikeuden ratkaisu tai joissa kuluttaja-asiamies on vakiintuneesti valvontakäytännössään tulkinnut säännöstä tietyllä tavalla, eikä asiasta ole tuomioistuimen ratkaisua.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aluehallintoviraston määrää kieltoa tulisi jatkossa vastustaa 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Nykysäännösten mukaan määräaika on neljätoista päivää. Muutos on yhdenmukainen kuluttaja-asiamiehen kiellon vastustamiselle ehdotetun määräajan kanssa. Kolmenkymmenen päivän määräaikaa voidaan pitää asianmukaisena ja tarpeellisena elinkeinonharjoittajien oikeusturvan kannalta. Se myös vastaa muualla lainsäädännössä olevia määräaikoja asioiden saattamisesta vireille markkinaoikeudessa.

19 a §. Seuraamusmaksu. Pykälä sisältää informatiivisen viittaussäännöksen 1 lakiehdotukseen, jonka nojalla markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrätä seuraamusmaksun, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo mainitussa laissa yksilöityjä kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä. Näitä ovat 4 §:n vaatimus markkinoinnin tunnistettavuudesta, 6 §:n kielto antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, 7 §:n 3 momentin mukainen velvollisuus antaa kuluttajan terveyden ja turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot, 8 §:n mukainen velvollisuus antaa tietoja tarjottaessa yksilöityä kulutushyödykettä, 8 a §:n mukainen velvollisuus antaa tietoja ennen sopimuksen tekemistä muussa kuin koti- ja etämyynissä, 10 §:n kielto toimittaa kulutushyödykkeitä ilman tilausta, 10 a §:n säännökset lisämaksujen perimisestä, 11 §:n säännös hinnanalennusilmoituksista, 12 §:n säännökset yhdistetyistä tarjouksista ja kyliäistarjouksista ja 14 §:n säännökset puhelinasioinnista perittävistä kuluista.

20 §. Valvonta. Ehdotetun 2 momentin mukaan sopimattomia menettelyjä markkinoinnissa ja asiakassuhteessa valvoisivat kuluttaja-asiamiehen lisäksi aluehallintovirastot. Valvottavien säännösten osalta viitataan 18 a §:n 1 momentin perusteluihin. Kuten voimassa olevan lain mukaan valvoessaan kuluttajaluottoja koskevia säännöksiä, aluehallintoviranomaiset toimisivat valvontatehtävässään kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina. Siten kuluttaja-asiamies ohjaisi aluehallintovirastoja niiden valvontatehtävässä. Ohjaus kattaisi ensinnäkin valvontatehtävien ennakollisen suunnittelun ja priorisoinnin kuluttaja-asiamiehen asettamien priorisointiperiaatteiden ja riskinarvioinnin mukaisesti. Lisäksi kuluttaja-asiamies ohjaisi aluehallintovirastoja yksittäisten valvonta-asioiden käsittelyssä tarkoituksenmukaisella tavalla. Soveltamiskäytännön yhtenäisyydestä huolehdittaisiin myös aluehallintovirastojen valvontatehtävissä olevan henkilöstön kouluttamisella, jonka koordinoinnista Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastaisi.

Ehdotuksella tarkoitetaan käytännössä sitä, että aluehallintovirastot valvoisivat alueellisesti ja paikallisesti toimivien elinkeinonharjoittajien menettelyjä kuluttaja-asiamiehen alaisina aluehallintoviranomaisina. Kuluttaja-asiamies määrittäisi ohjaustoimivaltansa puitteissa konkreettisemmin tarkoituksenmukaisen tehtävänjaon kuluttaja-asiamiehen ja toisaalta eri aluehallintovirastojen välillä. Aluehallintovirastot tekisivät keskenään yhteistyötä kuluttaja-asiamiehen ohjeiden mukaisesti, jolloin vältettäisiin esimerkiksi saman valvonta-asian käsittely useammassa viranomaisessa. Kuluttaja-asiamies ohjaisi aluehallintovirastoja myös siinä, miten kuluttajilta tai muilta tahoilta tulevia valvonta-asioihin liittyviä yhteydenottoja käsiteltäisiin eri viranomaisissa ja niiden välillä.

Aluehallintoviranomaisten valvonnan ulkopuolelle ehdotetaan jäävän hyvän tavan vastainen markkinointi yleisperustelujen 4.4 jaksossa mainituista syistä.

6 luku Kotimyynti ja etämyynti

25 §. Seuraamukset luvun säännösten rikkomisesta. Pykälään lisätään uusi 2 momentti, joka sisältää informatiivisen viittaussäännöksen 1. lakiehdotukseen, jonka nojalla markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrätä seuraamusmaksun, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo mainitussa laissa yksilöityjä kuluttajansuojalain 6 luvun säännöksiä. Näitä ovat 9 §:n mukainen velvollisuus antaa tietoja etä- ja kotimyyntissä ennen sopimuksen tekemistä, 10 §:n mukainen velvollisuus antaa kuluttajalle eräitä muita tietoja, 11 §:n säännökset ennakkotietojen antamisesta kotimyyntissä, 12 §:n säännökset ennakkotietojen antamisesta etämyyntissä ja 13 §:n säännökset tietojen vahvistamisesta.

7 luku Kuluttajaluotot

50 §. Seuraamukset. Pykälään lisätään uusi 2 momentti, joka sisältää informatiivisen viittaussäännöksen 1. lakiehdotukseen, jonka nojalla markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrätä seuraamusmaksun, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo mainitussa laissa yksilöityjä kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä. Näitä ovat 8 §:n mukainen velvollisuus antaa tietoja kuluttajaluottojen mainonnassa, 9 §:n mukainen velvollisuus antaa eräitä tietoja ennen luottosopimuksen tekemistä, 10 §:n mukainen velvollisuus antaa eräitä ennakkotietoja puhelinmyyntissä, 11 §:n mukainen velvollisuus antaa eräitä muita tietoja, 13 §:n 2 momentin 3 kohdan kielto käyttää lisämaksullista tekstiviestipalvelua tai muuta vastaavaa viestipalvelua, 14 §:n mukainen velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus, 15 §:n 1 ja 2 momentin mukainen velvollisuus todentaa luotonhakijan henkilöllisyys, 16 §:n mukainen velvollisuus säilyttää todentamista koskevat tiedot, 17 §:n säännös luottosopimuksen tekemisestä, 17 a §:n säännös korkokatosta ja 19 §:n mukainen varojen luovuttamisaikaa koskeva rajoitus.

10 luku Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuotteet

16 §. Seuraamukset eräiden säännösten rikkomisesta. Pykälään lisätään uusi 2 momentti, joka sisältää informatiivisen viittaussäännöksen 1. lakiehdotukseen, jonka nojalla markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrätä seuraamusmaksun, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo mainitussa laissa yksilöityjä kuluttajansuojalain 10 luvun säännöksiä. Näitä ovat 4 §:n mukainen velvollisuus antaa ennakkotietoja, 5 §:n

säännökset aikaosuutta tai pitkäkestoista lomatuotetta koskevasta markkinoinnista, 6 §:n säännökset sopimuksen muodosta ja kielestä ja 12 §:n kielto ottaa vastaan suoriutus peruuttamisaikana ja välityssopimuksen voimassaoloaikana.

7.3 Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta

10 §. Kuluttaja-asiamiehen antama kielto. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuluttaja-asiamiehen antama kielto ei enää raukeaisi elinkeinonharjoittajan vastustuksen vuoksi. Momentin mukaan elinkeinonharjoittaja tai muu taho, johon kielto kohdistuu, voi saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän määräajassa. Määräaika lasketaan siitä, kun kiellon kohde on saanut kieltopäätöksen tiedoksi. Jos tämä ei saata asiaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi, kielto jää pysyväksi.

Kuten yleisperustelujen 4.2 jaksossa todetaan, kuluttaja-asiamiehellä ei olisi oikeutta määrätä kieltoa lain soveltamisen kannalta huomattavissa asioissa. Sitä vastoin momentti ei enää estäisi sitä, että kuluttaja-asiamies määrää itse kiellon silloin, kun sen määräämisellä on muutoin huomattavia vaikutuksia. Kriteerin merkitystä ei ole lain esitöissä (HE 8/1977 vp) avattu, eikä siitä ole myöskään ratkaisukäytäntöä. Koska kriteeri on avoin ja tulkinnanvarainen, se voisi johtaa oikeusriitoihin siitä, oliko kuluttaja-asiamies ylipäättään oikeutettu määräämään kieltoa. On tärkeää, että viranomaisen toimivalta on selvästi määritelty laissa. Ei ole perusteita, miksi kuluttaja-asiamiehellä ei tulisi olla toimivaltaa määrätä kieltoa itse kaikissa muissa tapauksissa paitsi sellaisissa, joissa asia on lain soveltamisen kannalta huomattava. Näin kuluttaja-asiamiehen toimivaltuus olisi linjassa myös aluehallintovirastojen toimivaltuuksien kanssa.

11 §. Lausunnon pyytäminen. Pykälässä säädetään kuluttaja-asiamiehen velvollisuudesta pyytää lausunto tietyissä asioissa Finanssivalvonnalta ennen kuin kuluttaja-asiamies antaa kiellon tai saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan tehdään teknisluonteinen tarkistus sen johdosta, että on annettu uusi arvopaperimarkkinalaki (476/2012).

Selvyyden vuoksi pykälän 2 momenttiin lisätään säännös, että vastaava kuulemisvelvoite koskee myös tapauksia, joissa kuluttaja-asiamies saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 1. lakiehdotuksessa tarkoitetun seuraamusmaksun määräämiseksi. Finanssivalvonnasta annetun lain 47 § sisältää Finanssivalvonnalle asetetun vastaavan velvoitteen kuulla kuluttaja-asiamiestä. Kuulemisvelvoitteilla pyritään omalta osaltaan siihen, että rinnakkaisen toimivallan omaavat viranomaiset toimivat tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Yksittäisissä valvonta-asioissa kuulemisvelvoite turvaa sen, ettei samaan menettelyyn kohdisteta päällekkäisiä pakkotoimia. Viranomaisten velvollisuudesta toimia yleisemmin yhteistyössä keskenään säädetään hallintolain 10 §:ssä.

13 §. Kuluttajan avustaminen. Pykälässä säädetään kuluttaja-asiamiehen mahdollisuudesta avustaa tai määrätä alaisensa virkamies avustamaan kuluttajaa yksittäisen riita-asian hoitamisessa. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU johdosta. Ehdotuksen mukaan avustamismahdollisuus koskisi tapauksia, joissa elinkeinonharjoittaja ei noudata komissiolle mainitun direktiivin 20 artiklan 2 kohdan nojalla ilmoitetun riidanratkaisuelimen antamaa ratkaisua tai ratkaisusuositusta. Voimassa olevan säännöksen mukaan avustusmahdollisuutta koskevassa kohdassa on mainittu vain tapaukset, joissa elinkeinonharjoittaja ei ole noudattanut kuluttajariitalautakunnan antamaa ratkaisusuositusta. Jo aiemminkin kuluttaja-asiamies on käytännössä avustanut yksittäisiä kuluttajia myös tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja ei ole noudattanut muun tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen, kuten Vakuutuslautakunnan antamaa ratkaisusuositusta.

7.4 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa

1 luku Yleiset säännökset

6 §. Markkinaoikeudelliset asiat. Pykälän 1 momenttiin lisätään uusi 13 kohta, jonka mukaan markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina 1. lakiehdotuksen mukaan sen toimivaltaan kuuluvat asiat eli asiat, joissa vaaditaan seuraamusmaksun määräämistä elinkeinonharjoittajalle taikka sen johtoon kuuluvalle, oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle tai muulle elinkeinonharjoittajan lukuun toimineelle henkilölle.

5 luku Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2§. Asian vireillepanoon oikeudet. Pykälässä säädetään tahoista, joilla on oikeus panna vireille markkinaoikeudellinen asia markkinaoikeudessa. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että asian voi panna vireille myös se elinkeinonharjoittaja tai muu taho, johon kuluttaja-asiamiehen kielto kohdistuu. Muutos liittyy 3. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan kiellon kohteen on vietävä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi halutessaan vastustaa kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltoa.

Momentin 3 kohtaan tehdään myös teknisluonteinen korjaus, koska saatavien perinnästä annetun lain 13 §:n mukaan määrätty kielto voi kohdistua myös muuhun tahoon kuin elinkeinonharjoittajaan.

Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jossa säädetään, että 1. lakiehdotuksen mukaisissa asioissa vireillepano-oikeus on kuluttaja-asiamiehellä.

7.5 Laki palvelujen tarjoamisesta

19 §. *Valvonta.* Pykälään lisätään informatiivinen viittaussäännös 1. lakiehdotukseen, jonka nojalla markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrätä seuraamusmaksun, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo mainitussa laissa yksilöityjä palvelujen tarjoamisesta annetun lain säännöksiä. Näitä ovat lain 7–10 §:n säännökset tiedonantovelvollisuudesta.

7.6 Maksupalvelulaki

85 §. *Seuraamukset kuluttajansuoja-asiassa.* Pykälän otsikko muutetaan ja pykälään lisätään uusi 4 momentti. Momentti sisältää viittaussäännöksen 1. lakiehdotukseen, jonka nojalla markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrätä seuraamusmaksun, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo mainitussa laissa yksilöityjä maksupalvelulain säännöksiä. Näitä ovat 29 §:n 1 momentin tai 60 §:n 2 momentin säännökset maksuvälineen käyttämisestä perittävistä maksuista, kun maksuvälineen käyttäjänä on kuluttaja.

8 Voimaantulo

Ehdotetuilla laeilla on vaikutusta erityisesti kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintovirastojen toimintaan. Kuluttaja-asiamiehen olisi käytävä läpi valvonta-asioiden käsittelyyn liittyvät prosessit ja tehtävä uudistusten edellyttämät muutokset niihin. Aluehallintovirastoille ehdotetut uudet valvontatehtävät aiheuttaisivat tarvetta kouluttaa valvontatehtäviä suorittavia henkilöitä uusiin tehtäviin. Aluehallintovirastot suorittaisivat valvontaa kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina, minkä johdosta myös kuluttaja-asiamiehen tulisi valmistautua aluehallintovirastojen ohjaukseen sekä niiden henkilöstön koulutuksen koordinointiin.

Lakien vahvistamisen ja voimaantulon välille tulisi edellä mainittujen seikkojen vuoksi jäädä kohtuullinen siirtymäaika, joka voisi olla 6 kuukautta.

Ehdotetut lait eivät olisi miltään osin taannehtivia.⁶⁸

⁶⁸ Sääntämisjärjestysosio laaditaan esitystä jatkovalmistellessa.

LAKIEHDOTUKSET

1.

Laki

seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä eräissä kuluttaja-asioissa.

2 §

Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset

Seuraamusmaksu määrätään elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo kuluttajansuojalain:

1) 2 luvun 4 §:n vaatimusta markkinoinnin tunnistettavuudesta, 6 §:n kieltoa antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, 7 §:n 3 momentin mukaista velvollisuutta antaa kuluttajan terveyden ja turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot, 8 §:n mukaista velvollisuutta antaa tietoja tarjottaessa yksilöityä kulutushyödykettä, 8 a §:n mukaista velvollisuutta antaa tietoja ennen sopimuksen tekemistä muussa kuin koti- ja etämyynissä, 10 §:n kieltoa toimittaa kulutushyödykkeitä ilman tilausta, 10 a §:n säännöksiä lisämaksujen perimisestä, 11 §:n säännöksiä hinnanalennusilmoituksista, 12 §:n säännöksiä yhdistetyistä tarjouksista ja kylkiäistarjouksista tai 14 §:n säännöksiä puhelinasiointin perittävistä kuluista;

2) 6 luvun 9 §:n mukaista velvollisuutta antaa tietoja etä- ja kotimyyynnissä ennen sopimuksen tekemistä, 10 §:n mukaista velvollisuutta antaa kuluttajalle eräitä muita tietoja, 11 §:n säännöksiä ennakkotietojen antamisesta kotimyyynnissä, 12 §:n säännöksiä en-

nakkotietojen antamisesta etämyynissä tai 13 §:n säännöksiä tietojen vahvistamisesta;

3) 6 a luvun 5—10 §:n mukaista velvollisuutta antaa ennakkotietoja rahoituspalveluiden tai rahoitusvälineiden etämyynissä tai 11 §:n mukaista velvollisuutta toimittaa ennakkotiedot ja sopimusehdot kirjallisesti tai muulla pysyvällä tavalla;

4) 7 luvun 8 §:n mukaista velvollisuutta antaa tietoja kuluttajaluottojen mainonnassa, 9 §:n mukaista velvollisuutta antaa eräitä tietoja ennen luottosopimuksen tekemistä, 10 §:n mukaista velvollisuutta antaa eräitä ennakkotietoja puhelinmyynissä, 11 §:n mukaista velvollisuutta antaa eräitä muita tietoja, 13 §:n 2 momentin 3 kohdan kieltoa käyttää lisämaksullista tekstiviestipalvelua tai muuta vastaavaa viestipalvelua, 14 §:n mukaista velvollisuutta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus, 15 §:n 1 ja 2 momentin mukaista velvollisuutta todentaa luotonhakijan henkilöllisyys, 16 §:n mukaista velvollisuutta säilyttää todentamista koskevat tiedot, 17 §:n säännöksiä luottosopimuksen tekemisestä, 17 a §:n säännöstä korkokatosta tai 19 §:n mukaista varojen luovuttamisaikaa koskevaa rajoitusta;

5) 9 luvun 25 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta asettaa ennakkomaksun turvaava vakuus;

6) 10 luvun 4 §:n mukaista velvollisuutta antaa ennakkotietoja, 5 §:n säännöksiä aikaosuutta tai pitkäkestoista lomatuotetta koskevista markkinoinnista, 6 §:n säännöksiä sopimuksen muodosta ja kielestä tai 12 §:n kieltoa ottaa vastaan suoritus peruuttamiskäytännön ja välityssopimuksen voimassaoloaikana.

Seuraamusmaksu määrätään myös elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) käyttää kuluttajansuojalain 2 luvun 3, 6, 7 tai 9 §:n vastaisesti mainitun luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettuja harhaanjohtavia tai aggressiivisia menettelytapoja;

2) rikkoo kuluttajansuojalain 2 luvun 15 §:n 1 ja 2 kohdan nojalla annettuja säännöksiä myytävästä tai vuokrattavasta asunnosta ilmoitettaessa annettavista tiedoista;

3) rikkoo kuluttajansuojalain 2 luvun 15 §:n 2 kohdan nojalla annettuja säännöksiä kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa;

4) rikkoo palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) mukaisia palveluja kuluttajille tarjotessaan mainitun lain 7—10 §:n säännöksiä tiedonantovelvollisuudesta;

5) rikkoo tietoyhteiskunnan palveluja kuluttajille tarjotessaan tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 176 §:n 1 momentin tai 177—180 §:n tilauksen tekemiseen liittyviä säännöksiä;

6) rikkoo maksupalvelulain (290/2010) 29 §:n 1 momentin tai 60 §:n 2 momentin säännöksiä maksuvälineen käyttämisestä perittävistä maksuista, jos maksuvälineen käyttäjänä on kuluttaja;

7) rikkoo valmismatkalain 6 §:n säännöksiä esitteestä, 6 a §:n säännöksiä sopimusehdoista, 7 §:n säännöksiä ennen sopimuksen päättämistä annettavista tiedoista tai 8 §:n säännöksiä muista ennen matkaa annettavista tiedoista, jos matkustajana on kuluttaja.

Jos kyseessä on 1 tai 2 momentissa mainittujen tiedonantovelvollisuutta koskevien kuluttajansuojalain 2 luvun 8 tai 8 a §:n, 6 luvun 9 ja 10 §:n, 6 a luvun 5—10 §:n, 7 luvun 9—11 §:n, palvelujen tarjoamisesta annetun lain 7—10 §:n, tietoyhteiskuntakaaren 176 §:n 1 momentin tai 177 §:n taikka valmismatkalain 6 tai 8 §:n säännösten rikkomisen, seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on lisäksi, että rikkomus on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä tehdä perusteltu ostopäätös tai kulutushyödykkeeseen liittyvä muu päätös taikka vaikeuttamaan kuluttajan oikeuksiin pääsyä.

3 §

Seuraamusmaksun määrääminen muulle henkilölle kuin 2 §:ssä tarkoitetulle elinkeinonharjoittajalle

Seuraamusmaksu voidaan määrätä oikeushenkilön johtoon kuuluvalla tai oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle henkilölle taikka 2 §:ssä tarkoitetun elinkeinonharjoittajan lukuun toimineelle toiselle elinkeinonharjoittajalle, jos tämä on tahallaan tai huolimattomuudesta merkittävällä tavalla myötävaikuttanut 2 §:ssä tarkoitettuun rikkomukseen. Arvioitaessa henkilön myötävaikutusta rikkomukseen on otettava huomioon tämän tehtävien ja toimivaltuuksien laajuus.

4 §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksu on määrältään [vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa]. Seuraamusmaksun suuruudesta päätettäessä otetaan huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, kesto aika sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Lisäksi voidaan ottaa huomioon rikkomuksella saavutettu hyöty tai sillä kuluttajille aiheutettu vahinko.

Elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu ei saa kuitenkaan ylittää 10 prosenttia tämän rikkomuksen päättymistä edeltävän vuoden liikevaihdosta. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 3 §:ssä tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu ei saa ylittää 10 prosenttia hänen sinä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, joka edelsi rikkomuksen päättymistä. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

5 §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos rikkomus on vaikutuksiltaan vähäinen.

Seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

6 §

Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Jos samasta rikkomuksesta on markkinaoikeudessa vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytetä ei voida nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

7 §

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta.

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

8 §

Vanhentuminen

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos hakemusta sen määräämiseksi ei ole tehty markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi.

9 §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .

2.

Laki

kuluttajansuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 18 §:n 1 ja 2 momentti ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 18 §:n 1 ja 2 momentti laissa 1395/2009 sekä 20 § laeissa 1395/2009 ja 133/2013, sekä

lisätään 2 lukuun uusi 19 a §, 6 luvun 25 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1211/2013, uusi 2 momentti, 7 luvun 50 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 746/2010, uusi 2 momentti ja 10 luvun 16 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 227/2011, uusi 2 momentti seuraavasti:

2 luku

19 a §

Markkinointi ja menettelyt asiakassuh- teissa

Seuraamusmaksu

18 §

Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

Aluehallintoviraston kiello eräissä asioissa

20 §

Aluehallintovirasto voi määrätä 16 §:ssä tarkoitetun kiellon asiassa, joka koskee sopimatonta menettelyä markkinoinnissa tai asiakassuhteessa koskevien 1 tai 3—8, 8a, 9, 10, 10a, 11—14 §:n taikka asunnon tai muun kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta annettujen säännösten vastaista menettelyä, jos lainvastaisuus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö tämänkaltaisessa asiassa vakiintunut. Vastaavien edellytysten täyttyessä aluehallintovirasto voi määrätä kiellon myös, jos elinkeinonharjoittaja käyttää 15 §:n 3 kohdan perusteella annetuissa säännöksissä tarkoitettua harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelytapaa. Aluehallintoviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valvonta

Markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa kuluttajansuojan kannalta valvovat kuluttaja-asiamies ja sen alaisina viranomaisina aluehallintovirastot. Aluehallintovirastot eivät kuitenkaan valvo hyvän tavan vastaista markkinointia koskevien 1 ja 2 §:n säännösten noudattamista.

Se, johon kiello on kohdistettu, voi saattaa 1 momentissa tarkoitetun kiellopäättöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Muutoin päätös jää pysyväksi.

6 luku

Kotimyynti ja etämyynti

25 §

Seuraamukset luvun säännösten rikkomisesta

Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

7 luku

Kuluttajaluotot

50 §

Seuraamukset

—————
Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

10 luku

Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuet

16 §

Seuraamukset eräiden säännösten rikkomisesta

—————
Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

—————
Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .
—————

3.

Laki

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 10 §:n 2 momentti, 11 §
ja 13 §:n 1 momentti seuraavasti:

10 §

Kuluttaja-asiamiehen antama kiello

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava. Kuluttaja-asiamiehen päätöseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Se, johon kiello kohdistuu, voi saattaa päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa siitä tiedon saatuaan. Muutoin päätös jää pysyväksi.

11 §

Lausunnon pyytäminen

Ennen kuin kuluttaja-asiamies määrää 10 §:ssä tarkoitetun kiellon tai antaa sen väliaikaisena taikka saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi, hänen on pyydettävä Finanssivalvonnan lausunto, jos asia koskee:

1) Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 45 §:ssä tarkoitettua Finanssivalvonnan valvottavaa, ulkomaista valvottavaa tai sen sivuliikettä taikka ulkomaista vakuutusedustajaa;

2) arvopaperimarkkinaissa (476/2012) tarkoitetun arvopaperin markkinointia.

Vastaavissa tapauksissa kuluttaja-asiamiehen on pyydettävä Finanssivalvonnan lausunto myös, jos kuluttaja-asiamies saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/) tarkoitetun seuraamusmaksun määräämiseksi.

13 §

Kuluttajan avustaminen

Kuluttaja-asiamies voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä taikka muun sellaisen toimielimen antamaa ratkaisua tai ratkaisusuositusta, joka on kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitettu Euroopan komissiolle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____.

4.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5 luvun 2 §:n
1 momentti ja
lisätään lain 1 luvun 6 §:n 1 momenttiin uusi 13 kohta seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina asioina* asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

13) seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa
annetussa laissa (/).

5 luku

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

Asian vireillepanoon oikeutetut

Edellä 1 §:ssä tarkoitettun hakemuksen voi tehdä:

1) kuluttajansuojalain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies taikka se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, johon kuluttaja-asiamiehen tai aluehallintoviraston määräämä kielto kohdistuu;

2) Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies taikka se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu;

3) saatavien perinnästä annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies taikka se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu, ja 2 momentin mukaisissa asioissa se elinkeinonharjoittaja, johon mainitun lain 4, 4 a, 4 b tai 7 §:n vastainen menettely kohdistuu, tai elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys;

4) maksupalvelulain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies tai se elinkeinonharjoittaja, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu;

5) osuuskuntalain mukaisissa asioissa säästökassatoimintaa tarkastava tilintarkastaja tai sellainen jäsensijoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys, jonka jäsenistä vähintään puolet on jäsensijoittajia;

6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu;

7) rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain mukaisissa asioissa ulkomainen järjestö tai viranomaisen sen mukaan kuin mainitussa laissa tarkemmin säädetään;

8) seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetun lain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .

5.

Laki

palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 19 §, sellaisena kuin se on laissa 674/2012, seuraavasti:

19 §

Valvonta

Tämän lain 7—10 §:n noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies. Valvontatehtävän hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia sekä asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi on voimassa, mitä niistä

säädetään kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012) ja seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

6.

Laki

maksupalvelulain 85 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maksupalvelulain (290/2010) 85 §:n otsikko sekä
lisätään lain 85 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 673/2012, uusi 4 momentti seuraavasti:

85 §

säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

Seuraamukset kuluttajansuoja-asiassa

Tämän lain eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 20 .

päivänä

RINNAKKAISTEKSTIT

2.

Laki

kuluttajansuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 18 §:n 1 ja 2 momentti ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 18 §:n 1 ja 2 momentti laissa 1395/2009 sekä 20 § laeissa 1395/2009 ja 133/2013, sekä

lisätään 2 lukuun uusi 19 a §, 6 luvun 25 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1211/2013, uusi 2 momentti, 7 luvun 50 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 746/2010, uusi 2 momentti ja 10 luvun 16 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 227/2011, uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteissa

Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteissa

18 §

18 §

Aluehallintoviraston kieltä eräissä asioissa

Aluehallintoviraston kieltä eräissä asioissa

Aluehallintovirasto voi määrätä 16 §:ssä tarkoitetun 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. Aluehallintoviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Aluehallintovirasto voi määrätä 16 §:ssä tarkoitetun kiellon asiassa, joka koskee *sopimatonta menettelyä markkinoinnissa tai asiakassuhteessa koskevien 1 tai 3—8, 8a, 9, 10, 10a, 11—14 §:n taikka asunnon tai muun kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta annettujen säännösten vastaista menettelyä*, jos lainvastaisuus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö tämänkaltaisessa asiassa vakiintunut. *Vastaavien edellytysten täytyessä aluehallintovirasto voi määrätä kiellon myös, jos elinkeinonharjoittaja käyttää 15 §:n 3 kohdan perusteella annetuissa säännöksissä tarkoitettua harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelytapaa.* Aluehallintoviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Elinkeinonharjoittaja voi saattaa 1 momentissa tarkoitetun kieltopäätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi neljäntoista päivän ku-

Se, johon kieltä on kohdistettu, voi saattaa 1 momentissa tarkoitetun kieltopäätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän

Voimassa oleva laki

luessa päätöksestä tiedon saatuaan. Muutoin päätös jää pysyväksi.

Ehdotus

kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Muutoin päätös jää pysyväksi.

19 a §

Seuraamusmaksu

Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

20 §

Valvonta

Markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteissa kuluttajansuojan kannalta valvoo kuluttaja-asiamies.

Kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista markkinoinnissa valvovat kuluttaja-asiamies ja aluehallintovirastot.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään muutoin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).

20 §

Valvonta

Markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteissa kuluttajansuojan kannalta valvovat kuluttaja-asiamies ja sen alaisina viranomaisina aluehallintovirastot. Aluehallintovirastot eivät kuitenkaan valvo hyvän tavan vastaista markkinointia koskevien 1 ja 2 §:n säännösten noudattamista.

6 luku

Kotimyynti ja etämyynti

25 §

Seuraamukset luvun säännösten rikkomisesta

Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 luku

Kuluttajaluotot

50 §

Seuraamukset

Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

10 luku

Aikaosuudet ja pitkäkestoiset lomatuet

16 §

Seuraamukset eräiden säännösten rikkomisesta

Tämän luvun eräiden säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*

3.

Laki

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 10 §:n 2 momentti, 11 §
ja 13 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Kuluttaja-asiamiehen antama kiello

Kuluttaja-asiamiehen antama kiello

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Kiello raukeaa, jos se, jota kieltomääräys koskee, ilmoittaa annetussa vähintään kahdeksan päivän määräajassa päätöksen tiedoksisaannista kirjallisesti tai Kilpailu- ja kuluttajavirastossa suullisesti vastustavansa kiellon määräämistä.

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava. *Kuluttaja-asiamiehen päätöseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Se, johon kiello kohdistuu, voi saattaa päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa siitä tiedon saatuaan. Muutoin päätös jää pysyväksi.*

11 §

11 §

Lausunnon pyytäminen

Lausunnon pyytäminen

Ennen kuin kuluttaja-asiamies määrää 10 §:ssä tarkoitetun kiellon tai antaa sen väliaikaisena taikka saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi, hänen on pyydettävä Finanssivalvonnan lausunto, jos asia koskee:

1) Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 45 §:ssä tarkoitettua Finanssivalvonnan valvottavaa, ulkomaista valvottavaa tai sen sivuliikettä taikka ulkomaista vakuutusedustajaa;

2) arvopaperimarkkinalaissa (495/1989) tarkoitetun arvopaperin markkinointia.

Ennen kuin kuluttaja-asiamies määrää 10 §:ssä tarkoitetun kiellon tai antaa sen väliaikaisena taikka saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi, hänen on pyydettävä Finanssivalvonnan lausunto, jos asia koskee:

1) Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 45 §:ssä tarkoitettua Finanssivalvonnan valvottavaa, ulkomaista valvottavaa tai sen sivuliikettä taikka ulkomaista vakuutusedustajaa;

2) arvopaperimarkkinalaissa (476/2012) tarkoitetun arvopaperin markkinointia.

Vastaavissa tapauksissa kuluttaja-asiamiehen on pyydettävä Finanssivalvonnan lausunto myös, jos kuluttaja-asiamies saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annettussa laissa (/) tarkoitetun seuraamusmaksun määräämiseksi.

13 §

Kuluttajan avustaminen

Kuluttaja-asiamies voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä.

13 §

Kuluttajan avustaminen

Kuluttaja-asiamies voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä taikka muun sellaisen toimielimen antamaa ratkaisua tai ratkaisusuositusta, joka on kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitettu Euroopan komissiolle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 ____.

4.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5 luvun 2 §:n
1 momentti ja
lisätään lain 1 luvun 6 §:n 1 momenttiin uusi 13 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset

6 §

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina asioina* asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

Markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina asioina* asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

13) seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa
annetussa laissa (/).

5 luku

5 luku

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

2 §

Asian vireillepanoon oikeutetut

Asian vireillepanoon oikeutetut

Edellä 1 §:ssä tarkoitettun hakemuksen voi tehdä:

1) kuluttajansuojalain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies, paitsi mainitun lain 2 luvun 18 §:n mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittaja;

2) Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies;

Edellä 1 §:ssä tarkoitettun hakemuksen voi tehdä:

1) kuluttajansuojalain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies *taikka se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, johon kuluttaja-asiamiehen tai aluehallintoviraston määräämä kielto kohdistuu*;

2) Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies *taikka se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu*;

3) saatavien perinnästä annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies tai se elinkeinonharjoittaja, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu, ja 2 momentin mukaisissa asioissa se elinkeinonharjoittaja, johon mainitun lain 4, 4 a, 4 b tai 7 §:n vastainen menettely kohdistuu, tai elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys;

4) maksupalvelulain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies;

5) osuuskuntalain mukaisissa asioissa säästökassatoimintaa tarkastava tilintarkastaja tai sellainen jäsensijoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys, jonka jäsenistä vähintään puolet on jäsensijoittajia;

6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu;

7) rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain mukaisissa asioissa ulkomainen järjestö tai viranomainen sen mukaan kuin mainitussa laissa tarkemmin säädetään.

3) saatavien perinnästä annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies *taikka* se elinkeinonharjoittaja *tai muu henkilö*, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu, ja 2 momentin mukaisissa asioissa se elinkeinonharjoittaja, johon mainitun lain 4, 4 a, 4 b tai 7 §:n vastainen menettely kohdistuu, tai elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys;

4) maksupalvelulain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies *tai se elinkeinonharjoittaja, johon kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto kohdistuu*;

5) osuuskuntalain mukaisissa asioissa säästökassatoimintaa tarkastava tilintarkastaja tai sellainen jäsensijoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys, jonka jäsenistä vähintään puolet on jäsensijoittajia;

6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu;

7) rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain mukaisissa asioissa ulkomainen järjestö tai viranomainen sen mukaan kuin mainitussa laissa tarkemmin säädetään;

8) *seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetun lain mukaisissa asioissa kuluttaja-asiamies.*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

5.

Laki

palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 19 §, sellaisena kuin se on laissa 674/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

19 §

19 §

Valvonta

Valvonta

Tämän lain 7—10 §:n noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies. Valvontatehtävän hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia sekä asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi on voimassa, mitä niistä säädetään kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012).

Tämän lain 7—10 §:n noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies. Valvontatehtävän hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia sekä asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi on voimassa, mitä niistä säädetään kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012) ja seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

6.

Laki

maksupalvelulain 85 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maksupalvelulain (290/2010) 85 §:n otsikko sekä
lisätään lain 85 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 673/2012, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

85 §

85 §

*Kiellon määrääminen kuluttajansuoja-
asiassa*

Seuraamukset kuluttajansuoja-asiassa

*Tämän lain eräiden säännösten rikkomisen
johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta
säädetään seuraamusmaksusta kuluttaja-asi-
oissa annetussa laissa (/).*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*

SAMMANDRAG

1 Inledning

Avsikten med de föreslagna reformerna är att förbättra de metoder som konsumentombudsmannen har till sitt förfogande när det gäller att ingripa i åtgärder från näringsidkares sida som strider mot konsumentskyddslagstiftningen. Syftet är att på så sätt bidra till att få förseelserna att upphöra snabbare. Det sekundära syftet är att möjliggöra en effektivare användning av de myndighetsresurser som finns att tillgå.

2 Ändrat förfarande vid förbud

Arbetsgruppen föreslår för det första att konsumentskyddslagen (38/1978) och lagen om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012) ska ändras i fråga om konsumentombudsmannens förfarande vid förbud. Att meddela förbud är ett av de tvångsmedel som konsumentombudsmannen har till sitt förfogande när man genom att förhandla inte lyckas få slut på ett lagstridigt förfarande. För närvarande förfaller ett av konsumentombudsmannen meddelat förbud om näringsidkaren motsätter sig det. Efter det ska konsumentombudsmannen föra ärendet till marknadsdomstolen för avgörande. Arbetsgruppen föreslår ett omvänt förfarande för att motsätta sig ett förbud av konsumentombudsmannen. En näringsidkare som är missnöjd med konsumentombudsmannens beslut om förbud ska föra ärendet till marknadsdomstolen för behandling inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet. I annat fall står beslutet fast. På grund av ändringen behövs det ändringar av teknisk natur i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

När en näringsidkare för ärendet till marknadsdomstolen, ska verkställigheten av beslutet om förbud kunna förbjudas eller avbrytas. Också i framtiden får konsumentombudsmannen själv meddela förbud endast i ärenden som inte är betydande med hänsyn till tillämpning av lag. I övriga ärenden är det marknadsdomstolen som meddelar förbud.

3 Påföljdsavgift i konsumentärenden

Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en lag om påföljdsavgift i konsumentärenden. Konsumentombudsmannen ska kunna ansöka om påförande av påföljdsavgift för brott mot vissa i lagen specificerade konsumentskyddsbestämmelser. Dessa bestämmelser gäller marknadsföringen och processen vid ingående av avtal.

En näringsidkare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna ska påföras en påföljdavgift. I fråga om de bestämmelser som gäller näringsidkarens informationsskyldighet är ett villkor för påförande av påföljdsavgift att förseelsen är ägnad att klart försämra konsumentens förmåga att fatta ett köpbeslut om en konsumtionsnyttighet eller försvåra möjligheterna att utöva konsumentens rättigheter. I undantagsfall ska påföljdsavgift kunna påföras också någon annan än näringsidkaren själv, om den andra på ett betydande sätt har medverkat till förseelsen. Påföljdsavgift ska inte påföras om verkningarna av förseelsen är obetydliga.

Enligt gällande bestämmelser ska konsumentombudsmannen förhandla med näringsidkaren innan tvångsåtgärder vidtas. Förhandlingar ska äga rum också innan påföljdsavgift yrkas.

Enligt arbetsgruppens förslag ska påföljdsavgiften påföras av marknadsdomstolen på ansökan av konsumentombudsmannen. Detta kan motiveras med domstolens marknadsrättsliga specialkunskap samt behovet att behandla ärenden som gäller förbud och påföljdsavgift i samma process.

Marknadsdomstolen ska när den fattar beslut om påföljdsavgiftens storlek ta hänsyn till förseelsens art, omfattning och varaktighet samt andra omständigheter som inverkar på saken. Påföljdsavgiften ska vara [minst 1 000 och högst 100 000 euro]. Den övre gränsen är dock ett maximibelopp som beräknas utifrån omsättningen eller inkomsterna enligt beskattningen. Detta för att säkerställa att påföljdsavgiften inte blir oskälig i förhållande till omfattningen på näringsidkarens affärsverksamhet eller personens betalningsförmåga.

4 Regionförvaltningsverkens behörighet

Arbetsgruppen föreslår att konsumentskyddslagen ändras så att regionförvaltningsverken får utökad behörighet vid övervakningen av konsumentskyddslagstiftningen. Regionförvaltningsverken ska förutom prisinformation om konsumtionsnyttigheter övervaka efterlevnaden också av de övriga bestämmelser i 2 kap. i konsumentskyddslagen som gäller marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer, samt bestämmelser på lägre nivå som anknyter till dem, såsom statsrådets förordning om otillbörligt förfarande från konsumentsynpunkt vid marknadsföring och i kundrelationer (601/2008). Regionförvaltningsverken ska dock inte övervaka att bestämmelserna om god sed vid marknadsföring följs.

Enligt arbetsgruppens förslag utvidgas också regionförvaltningsverkens behörighet att meddela förbud till en näringsidkare som bryter mot lag. Regionförvaltningsverkets behörighet ska dock också i framtiden endast gälla situationer då lagstridigheten är uppenbar och praxis vid tillämpningen av bestämmelserna vedertagen. En näringsidkare mot vilket ett förbud riktas ska föra beslutet om förbud till

marknadsdomstolen inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet. I annat fall står beslutet fast.

Med förslaget vill man se till att också näringsidkare som är verksamma enbart lokalt eller regionalt ska kunna övervakas effektivare än för närvarande. Regionförvaltningsverken ska ha denna tillsynsuppgift i egenskap av myndigheter under konsumentombudsmannen. Det föreslagna sättet att organisera tillsynen främjar en enhetlig beslutspraxis samt bidrar till en förnuftig resursanvändning och ett enhetligt bemötande av näringsidkarna.

Lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden och de övriga föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka 6 månader efter det att lagarna har antagits och blivit stadfästa.

LAGFÖRSLAGET

1.

Lag

om påföljdsavgift i konsumentärenden

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om påförande av påföljdsavgift i vissa konsumentärenden.

2 §

Förutsättningar för påförande av påföljdsavgift

Påföljdsavgift påförs en näringsidkare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot följande bestämmelser i konsumentskyddslagen:

1) bestämmelserna i 2 kap. 4 § om krav på identifierbar marknadsföring, i 2 kap. 6 § om förbud mot att lämna osann eller vilseledande information, i 2 kap. 7 § 3 mom. om skyldighet att lämna information som är nödvändig med tanke på konsumenternas hälsa och säkerhet, i 2 kap. 8 § om skyldighet att lämna information vid saluföring av specificerade konsumtionsnyttigheter, i 2 kap. 8 a § om skyldighet att vid annan försäljning än hem- och distansförsäljning lämna information innan ett avtal ingås, i 2 kap. 10 § om förbud mot att leverera konsumtionsnyttigheter utan beställning, i 2 kap. 10 a § om tilläggsavgifter, i 2 kap. 11 § om meddelanden om nedsatta priser, i 2 kap. 12 § om samerbjudanden och tilläggsförmåner eller i 2 kap. 14 § om kostnader för telefonkommunikation,

2) bestämmelserna i 6 kap. 9 § om skyldighet att vid distans- och hemförsäljning lämna

information innan ett avtal ingås, i 6 kap. 10 § om skyldighet att ge konsumenten vissa andra uppgifter, i 6 kap. 11 § om förhandsinformation vid hemförsäljning, i 6 kap. 12 § om förhandsinformation vid distansförsäljning eller i 6 kap. 13 § om bekräftelse av information,

3) bestämmelserna i 6 a kap. 5—10 § om skyldighet att ge förhandsinformation vid distansförsäljning av finansiella tjänster eller finansiella instrument eller i 6 a kap. 11 § om skyldighet att överlämna förhandsinformationen och avtalsvillkoren skriftligen eller i någon annan varaktig form,

4) bestämmelserna i 7 kap. 8 § om skyldighet att lämna information i reklam för konsumentkrediter, i 7 kap. 9 § om skyldighet att lämna viss information innan ett kreditavtal ingås, i 7 kap. 10 § om skyldighet att lämna viss förhandsinformation vid telefonförsäljning, i 7 kap. 11 § om skyldighet att lämna viss annan information, i 7 kap. 13 § 2 mom. 3 punkten om förbud mot att använda sms-tjänster eller andra motsvarande kommunikationstjänster mot extra avgift, i 7 kap. 14 § om skyldighet att bedöma en konsuments kreditvärdighet, i 7 kap. 15 § 1 och 2 mom. om skyldighet att kontrollera kreditsökandens identitet, i 7 kap. 16 § om skyldighet att bevara uppgifterna om identitetskontroll, i 7 kap. 17 § om ingående av kreditavtal, i 7 kap. 17 a § om räntetak eller i 7 kap. 19 § om begränsning som gäller tidpunkten för överlåtande av medel,

5) bestämmelserna i 9 kap. 25 § 2 mom. om skyldighet att ställa en betryggande säkerhet för förskottet,

6) bestämmelserna i 10 kap. 4 § om skyldighet att lämna förhandsinformation, i 10 kap. 5 § om marknadsföring av ett tidsdelat boende eller en långfristig semesterprodukt, i 10 kap. 6 § om avtalets form och språk eller i 10 kap. 12 § om förbud mot att ta emot betalningar under ångerfristen och under giltighetstiden för ett förmedlingsavtal.

Påföljdsavgift påförs också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1) i strid med 2 kap. 3, 6, 7 eller 9 § i konsumentskyddslagen använder sådana vilseledande och aggressiva förfaranden som avses i de bestämmelser som har utfärdats med stöd av 15 § 3 punkten i nämnda kapitel,

2) bryter mot de bestämmelser som med stöd av 2 kap. 15 § 1 och 2 punkten i konsumentskyddslagen har utfärdats om information vid utannonsering av bostäder som är till salu eller hyrs ut,

3) bryter mot de bestämmelser som med stöd av 2 kap. 15 § 2 punkten i konsumentskyddslagen har utfärdats om prisinformation vid marknadsföring av konsumtionsnyttigheter,

4) bryter mot bestämmelserna om skyldighet att lämna upplysningar i 7—10 § i lagen om tillhandahållande av tjänster (1166/2009) när näringsidkaren tillhandahåller konsumenter tjänster enligt den lagen,

5) bryter mot de bestämmelser som anknyter till beställning i 176 § 1 mom. eller 177—180 § i informationssamhällsbalken (917/2014) när näringsidkaren tillhandahåller konsumenter informationssamhällets tjänster,

6) bryter mot bestämmelserna om uttag av avgifter för användning av ett betalningsinstrument i 29 § 1 mom. eller 60 § 2 mom. i betaltjänstlagen (290/2010), om den som använder betalningsinstrumentet är konsument,

7) bryter mot bestämmelserna om broschyr i 6 § i lagen om paketresor (1079/1994), om avtalsvillkor i 6 a § i den lagen, om uppgifter som ska lämnas innan ett avtal ingås i 7 § i den lagen eller mot bestämmelserna om annan information som ska ges före avresa i 8 § i den lagen, om passageraren är konsument,

Om det är fråga om brott mot de i 1 och 2 mom. nämnda bestämmelserna om informationsskyldighet i 2 kap. 8 eller 8 a §, 6 kap. 9 och 10 §, 6 a kap. 5—10 §, 7 kap. 9—11 §

i konsumentskyddslagen, i 7—10 § i lagen om tillhandahållande av tjänster, i 176 § 1 mom. eller 177 § i informationssamhällsbalken eller i 6 eller 8 § i lagen om paketresor, är en ytterligare förutsättning för påförande av påföljdsavgift att förseelsen är ägnad att klart försämra konsumentens förmåga att fatta ett välgrundat köpbeslut eller något annat beslut om en konsumtionsnyttighet eller försvåra möjligheterna att utöva konsumentens rättigheter.

3 §

Påförande av påföljdsavgift för andra personer än i 2 § avsedda näringsidkare

Påföljdsavgift kan påföras en person som hör till en juridisk persons ledning, en person som utövar faktisk beslutanderätt i en juridisk person eller en annan näringsidkare som har handlat för en i 2 § avsedd näringsidkares räkning, om personen eller den andra näringsidkaren uppsåtligen eller av oaktsamhet på ett betydande sett har medverkat till den förseelse som avses i 2 §. När en persons medverkan till en förseelse bedöms ska omfattningen av personens uppgifter och behörigheter beaktas.

4 §

Påföljdsavgiftens storlek

Påföljdsavgiften är [minst 1 000 och högst 100 000 euro]. När påföljdsavgiftens storlek bestäms tas det hänsyn till förseelsens art, omfattning och varaktighet samt andra omständigheter som inverkar på saken. Dessutom kan det tas hänsyn till den vinning som erhållits genom förseelsen eller den skada som förorsakats konsumenterna genom förseelsen.

Den påföljdsavgift som påförs en näringsidkare får dock inte överskrida 10 procent av dennes omsättning under året före försummelsen. Om bokslutet inte ännu är klart då påföljdsavgiften påförs, kan omsättningen uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

Den påföljdsavgift som påförs en i 3 § avsedd fysisk person får inte överskrida 10 pro-

cent av dennes inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före försummelsen. Om inkomsterna inte tillförlitligt kan utredas, kan de uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

5 §

Avstående från påföljdsavgift

Påföljdsavgift påförs inte om verkningarna av förseelsen är obetydliga.

Har vite dömts ut eller är en ansökan om uttag av vite anhängig på grund av samma förseelse, kan påföljdsavgiften lämnas opåford.

6 §

Förhållande till straffrättslig behandling

Påföljdsavgift kan inte påföras den som är misstänkt för samma förseelse i en förundersökning, den i fråga om vilken det pågår åtalsprövning avseende samma förseelse eller den som är svarande i domstol i ett brottmål som gäller samma förseelse. Påföljdsavgift kan inte heller påföras den som har dömts för samma förseelse i ett brottmål.

Om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift är anhängigt i marknadsdomstolen för samma förseelse eller ärendet är avgjort, kan åtal inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas.

7 §

Påförande av påföljdsavgift

Påföljdsavgiften påförs av marknadsdomstolen på ansökan av konsumentombudsmannen.

Påföljdsavgiften ska betalas till staten.

8 §

Preskription

Påföljdsavgift får inte påföras, om inte ansökan om påförande av påföljdsavgift har lämnats till marknadsdomstolen inom fem år från den dag då förseelsen upphörde.

9 §

Verkställighet av påföljdsavgift

Rättsregistercentralen sköter verkställigheten av påföljdsavgifter. Närmare bestämmelser om verkställigheten utfärdas genom förordning av statsrådet.

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av konsumentskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i konsumentskyddslagen (38/1978) 2 kap. 18 § 1 och 2 mom. och 20 §, sådana de lyder, 2 kap. 18 § 1 och 2 mom. i lag 1395/2009 samt 20 § i lagarna 1395/2009 och 133/2013, samt

fogas till 2 kap. en ny 19 a §, till 6 kap. 25 §, sådan den lyder i lag 1211/2013, ett nytt 2 mom., till 7 kap. 50 §, sådan den lyder i lag 746/2010, ett nytt 2 mom. och till 10 kap. 16 §, sådan den lyder i lag 227/2011, ett nytt 2 mom. som följer:

2 kap.

19 a §

Marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer

Påföljdsavgift

18 §

Förbud som meddelas av regionförvaltningsverket i vissa ärenden

Bestämmelser om den påföljdsavgift som påförs för brott mot vissa bestämmelser i detta kapitel finns i lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden (/).

20 §

Tillsyn

Regionförvaltningsverket kan meddela förbud enligt 16 § i ärenden som gäller förfaranden som strider mot bestämmelserna i 1 eller 3—8, 8 a, 9, 10, 10 a, 11—14 § om otillbörliga förfaranden vid marknadsföring eller i kundrelationer eller mot bestämmelser om prisinformation om bostäder och andra konsumtionsnyttigheter, om lagstridigheten är uppenbar och praxis vid tillämpningen av bestämmelserna är vedertagen i ärenden av denna typ. När motsvarande förutsättningar uppfylls kan regionförvaltningsverket meddela förbud också om en näringsidkare använder sådana vilseledande och aggressiva förfaranden som avses i de bestämmelser som har utfärdats med stöd av 15 § 3 punkten. Regionförvaltningsverkets beslut får inte överklagas genom besvär.

Marknadsföringen och de förfaranden som tillämpas i kundrelationerna i fråga om konsumentskyddet övervakas av konsumentombudsmannen och av regionförvaltningsverken under konsumentombudsmannen. Regionförvaltningsverken övervakar dock inte efterlevnaden av bestämmelserna i 1 och 2 § om marknadsföring som strider mot god sed.

6 kap.

Hemförsäljning och distansförsäljning

25 §

Påföljderna vid brott mot bestämmelserna i kapitlet

Den mot vilken ett förbud riktas kan föra ett i 1 mom. avsett beslut om förbud till marknadsdomstolen för prövning inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet. I annat fall står beslutet fast.

Bestämmelser om den påföljdsavgift som påförs för brott mot vissa bestämmelser i detta kapitel finns i lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden (/).

7 kap.

Konsumentkrediter

50 §

Påföljder

—————
Bestämmelser om den påföljdsavgift som påförs för brott mot vissa bestämmelser i detta kapitel finns i lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden (/).

10 kap.

Tidsdelat boende och långfristiga semesterprodukter

16 §

Påföljderna vid brott mot vissa bestämmelser

—————
Bestämmelser om den påföljdsavgift som påförs för brott mot vissa bestämmelser i detta kapitel finns i lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden (/).
—————

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .
—————

3.

Lag

om ändring av lagen om om Konkurrens- och konsumentverket

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012) 10 § 2 mom., 11 § och
13 § 1 mom. som följer:

10 §

Förbud som meddelas av konsumentombudsmannen

—————
Konsumentombudsmannen får meddela
förbud i ärenden som inte är betydande med
hänsyn till tillämpning av lag. Konsument-
ombudsmannens beslut får inte överklagas
genom besvär. Den mot vilken förbudet rik-
tas kan föra beslutet till marknadsdomstolen
för prövning inom 30 dagar efter att ha fått
del av beslutet. I annat fall står beslutet fast.
—————

11 §

Begäran om utlåtande

Innan konsumentombudsmannen meddelar
ett i 10 § avsett förbud eller interimistiskt
förbud eller för ett ärende till marknadsdom-
stolen ska konsumentombudsmannen begära
utlåtande av Finansinspektionen, om ärendet
gäller

1) ett av Finansinspektionens tillsynsobjekt,
ett utländskt tillsynsobjekt eller dess
filial eller en utländsk försäkringsmäklare en-
ligt 45 § i lagen om Finansinspektionen
(878/2008),

2) marknadsföring av värdepapper som av-
ses i värdepappersmarknadslagen
(746/2012).

I motsvarande fall ska konsumentombuds-
mannen begära utlåtande av Finansinspekt-
ionen också om konsumentombudsmannen
för ett ärende till marknadsdomstolen för på-
förande av en påföljdsavgift enligt lagen om
påföljdsavgift i konsumentärenden (/).

13 §

Bistående av konsumenter

Konsumentombudsmannen får bistå eller
förordna en underlydande tjänsteman att bi-
stå en konsument i skötseln av ett enskilt
ärende, om detta är viktigt med tanke på till-
ämpningen av lagen och konsumenternas
allmänna intresse eller om en näringsidkare
inte iakttar konsumenttvistenämndens beslut
eller ett avgörande eller en rekommendation
till avgörande som har lagts fram av något
annat organ som har anmälts till Europeiska
kommissionen i enlighet med artikel 20.2 i
Europaparlamentets och rådets direktiv
2013/11/EU om alternativ tvistlösning.

—————
Denna lag träder i kraft den
20 .
—————

4.

Lag

om ändring av lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 5 kap. 2 § 1 mom. och fogas till 1 kap. 6 § 1 mom. en ny 13 punkt som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

6 §

Marknadsrättsliga ärenden

Marknadsdomstolen handlägger som marknadsrättsliga ärenden de ärenden som hör till dess behörighet enligt

13) lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden (/).

5 kap.

Handläggning av marknadsrättsliga ärenden

2 §

Vem som har rätt att väcka ett ärende

Ansökan enligt 1 § får göras av

1) konsumentombudsmannen eller den näringsidkare eller någon annan mot vilken konsumentombudsmannens eller regionförvaltningsverkets förbud riktas, i ärenden som avses i konsumentskyddslagen,

2) konsumentombudsmannen eller den näringsidkare eller någon annan mot vilken konsumentombudsmannens förbud riktas, i ärenden som avses i lagen om Konkurrens- och konsumentverket,

3) konsumentombudsmannen eller den näringsidkare eller någon annan mot vilken

konsumentombudsmannens förbud riktas, i ärenden som avses i 13 § 1 mom. i lagen om indrivning av fordringar och, i ärenden som avses i 13 § 2 mom. i den lagen, den näringsidkare som ett förfarande som strider mot 4 , 4 a, 4 b eller 7 § i den lagen riktas mot, eller en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen,

4) konsumentombudsmannen eller den näringsidkare mot vilken konsumentombudsmannens förbud riktas, i ärenden som avses i betaltjänstlagen,

5) en revisor som granskar sparkasseverksamhet eller en registrerad förening som bevakar medlemsplacernas intressen och av vars medlemmar minst hälften är medlemsplacere, i ärenden som avses i lagen om andelslag,

6) en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen eller den näringsidkare eller upphandlande enhet mot vilken tillämpningen av ett avtalsvillkor eller avtalspraxis riktas, i ärenden som avses i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare,

7) en utländsk organisation eller myndighet, i ärenden som avses i lagen om gränsöverskridande förbudsförfarande, enligt vad som bestäms närmare i den lagen,

8) konsumentombudsmannen, i ärenden som avses i lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av 19 § i lagen om tillhandahållande av tjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillhandahållande av tjänster (1166/2009) 19 §, sådan den lyder delvis
ändrad i lag 674/2012, som följer:

19 §

Tillsyn

melserna i 2 kap. i konsumentskyddslagen
(38/1978), i lagen om Konkurrens- och kon-
sumentverket (661/2012) och i lagen om på-
följdsavgift i konsumentärenden (/).

Konsumentombudsmannen övervakar att
7—10 § i denna lag följs i kontakterna mel-
lan en tjänsteleverantör och en konsument. I
fråga om skötseln av tillsynsuppgiften, rätten
att bestämma påföljder och förandet av ären-
den till marknadsdomstolen gäller bestäm-

Denna lag träder i kraft den
20 .

6.

Lag

om ändring av 85 § i betaltjänstlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i betaltjänstlagen (290/2010) rubriken för 85 § samt
fogas till 85 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 673/2012, ett nytt 4 mom. som följer:

85 §

denna lag finns i lagen om påföljdsavgift i
konsumentärenden (/).

Påföljder i konsumentskyddsärenden

Bestämmelser om den påföljdsavgift som
påförs för brott mot vissa bestämmelser i

Denna lag träder i kraft den
20 .

Eriävä mielipide kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet -työryhmän mietintöön

Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet -työryhmän tehtävänä on ollut selvittää kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja mahdolliset uudistamistarpeet sekä laatia tarpeellisiksi harkitsemansa ehdotukset toimivaltuuksien muuttamiseksi. Lisäksi tehtävänä on ollut arvioida, onko aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia tarvetta kehittää tietyissä kuluttajansuoja-asioissa.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan kolmea muutosta nykytilaan:

- 1) Säädetään uudesta seuraamusmaksusta eli hallinnollisesta sakosta. Ehdotuksen mukaan markkinaoikeus voisi kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta määrätä seuraamusmaksun elinkeinonharjoittajalle, joka on rikkonut kuluttajaa suojaavia säännöksiä.
- 2) Lisätään aluehallintovirastojen tehtäviä ja toimivaltuuksia. Aluehallintovirastot valvoisivat kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia säännöksiä. Virastoilla olisi itsenäinen oikeus määrätä elinkeinonharjoittajalle kielto silloin, kun rikkomus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunut.
- 3) Muutetaan kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltä koskevaa menettelyä ja laajennetaan kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa määrätä kielto. Kuluttaja-asiamiehen elinkeinonharjoittajalle määräämä kieltopäätös jäisi voimaan, ellei yritys saattaisi päätöstä markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa saatuaan tiedon päätöksestä.

Kuluttajamarkkinoiden hyvä toimivuus ja lainsäädännön laadukas valvonta ovat tärkeitä niin kuluttajien kuin yritysten kannalta. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät jättivät työryhmän mietintöön kuitenkin eriävän mielipiteen seuraavin perustein.

Nykyisten toimivaltuuksien ja muutosten tarpeen arviointi on vielä kesken

Työryhmän ensisijaisena tehtävänä on valtioneuvoston kuluttajapoliittisen ohjelman mukaisesti ollut *selvittää kuluttajansuojaviranomaisten nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja arvioida tarvetta uudistaa toimivaltuuksia*. Työryhmä on kuitenkin pääasiassa keskittynyt valmistelemaan muutoksia.

Nykytilan ja muutosten tarpeen arviointi on keskeinen osa hyvää lainvalmistelua. Erityisen tärkeätä huolellinen arviointi on tässä tapauksessa, sillä etenkin seuraamusmaksua ja aluehallintovirastojen tehtävien ja toimivaltuuksien laajentamista koskevat ehdotukset ovat suomalaisen kuluttajahallinnon ja -politiikan kannalta erittäin merkittäviä. Arviointityötä on työryhmän tehtävänannon mukaisesti tarpeellista jatkaa edelleen.

Uudelle seuraamusmaksulle ei ole tarvetta

Suomessa kuluttajamarkkinoiden tilanne on EU:n komission arvion mukaan hyvä: *EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostaulun kuluttajaindeksin mukaan Suomi on jaetulla parhaalla*

sijalla, kun seurataan kuluttajien toimintaympäristön laatua eri EU-maissa¹. Sen mukaan kuluttajat ovat suhteessa EU-maiden keskiarvoon tyytyväisempiä markkinoiden toimivuuteen² ja katsovat, että heidän oikeuksiaan kuluttajana suojellaan ja kunnioitetaan. Elinkeinonharjoittajat puolestaan katsovat, että viranomaiset valvovat ja varmistavat aktiivisesti kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista.³

Kuten työryhmän mietinnössä todetaan, ongelmien ilmetessä käytännössä valtaosa kuluttaja-asiamiehen käsittelemistä valvonta-asioista ratkeaa kuluttaja-asiamiehen ja elinkeinonharjoittajien välisissä neuvotteluissa. Kuluttaja-asiamies turvautuu pakkokeinoihin, kuten kiellon määräämiseen, vain jos kuluttaja-asiamiehen lainvastaiseksi katsomasta menettelytavasta ei saavuteta ratkaisua neuvottelemalla.

Viiden vuoden aikana kuluttaja-asiamies on määrännyt yhteensä 16 kieltoa eli keskimäärin noin kolme kieltoa vuodessa. Lisäksi kuluttaja-asiamies on hakenut markkinaoikeudelta kiellon määräämistä viiden vuoden aikana yhteensä 18 asiassa. Näistä vain osa on koskenut selkeitä kuluttajaa suojaavan lainsäädännön rikkomisia. Muissa tapauksissa on ollut tarpeellista saada markkinaoikeuden ennakkoratkaisu. *Kuluttaja-asiamies on siis turvautunut nykyisistä hallinnollisista pakkokeinoista järeimpiin vain muutamia kertoja vuodessa.*

Työryhmän työn aikana ei siten ole käynyt ilmi, että kuluttajamarkkinoilla olisi sen kaltaisia merkittäviä ja laajoja ongelmia kuluttajan asemassa, jotka puoltaisivat seuraamusjärjestelmän ankaroittamista säätämällä uudesta sanktioluonteisesta seuraamusmaksusta.

Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinojen uudistamista perustellaan mietinnössä sillä, että selkeät lainrikkomukset on tarpeen saada loppumaan nykyistä nopeammin. On tärkeätä, että kuluttaja-asiamies Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain mukaisesti puuttuu selkeisiin lainrikkomuksiin, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä. Seuraamusmaksu ei kuitenkaan nopeuttaisi valvonta-asioden käsittelyä, vaan lisäisi keinovalikoimaan vain uuden, sanktioluonteisen hallinnollisen seuraamuksen.

On tärkeä huomioida, että nykyisin sen lisäksi, että kuluttaja-asiamies tai markkinaoikeus voi hallinnollisena seuraamuksena määrätä elinkeinonharjoittajalle kiellon ja tehostaa kieltoa uhkasakolla⁴, elinkeinonharjoittajalle voi aiheutua osan seuraamusmaksulla sanktioitavaksi ehdotettujen säännösten rikkomisesta myös sopimusoikeudellisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Työryhmän mietinnössä ehdotetun kaltainen seuraamusmaksu on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä rinnastettu erityisesti tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten osalta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. *Seuraamusmaksu sopii huonosti kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelytapoja asiakassuhteessa koskevien yleisluonteisten säännösten rikkomisen seuraamukseksi.* Esimerkiksi markkinoinnin tunnistettavuuden arviointiin vaikuttavat markkinoinnin kohderyhmä, media ja tyylilaji.

¹ Kuluttajatulostaulu, 9. painos, heinäkuu 2013, s. 33 - 44.

² Kuluttajamarkkinoiden tulostaulu, 10. painos, kesäkuu 2014, s. 126.

³ Kuluttajatulostaulu, 9. painos, heinäkuu 2013, s. 33 - 44.

⁴ Viime vuosina uhkasakot ovat olleet määrältään 50 000 - 100 000 euroa (ks. työryhmän mietintö, luku kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta käytännössä)

Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta seuraamusmaksu sopii huonosti seuraamukseksi myös hyvin yksityiskohtaisten tiedonantovelvoitteita koskevien säännösten rikkomisesta. Työryhmän mietinnön mukaan seuraamusmaksu voisi olla seuraamus esimerkiksi siitä, että elinkeinonharjoittaja etämyynnissä ennen sopimuksen tekemistä laiminlyö velvollisuuden antaa kuluttajalle tiedon mahdollisuudesta ja tavoista saattaa riita kuluttajariitalautakunnan tai muun vastaavan elimen käsiteltäväksi.

Lisäksi työryhmän mietinnössä ehdotetun kaltaisen seuraamusmaksun uhkan voi arvioida lisäävään yritysten hallinnollista taakkaa. Tämä vaikutus kohdistuisi erityisesti pk-yrityksiin.

Keskitetty valvonta syytä säilyttää

Nykyisin kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia säännöksiä valvoo kuluttaja-asiamies keskitetysti niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla.

Aluehallintovirastojen toimivaltuuksien lisäämistä perustellaan mietinnössä sillä, että se tehostaisi pelkästään paikallisesti tai alueellisesti toimivien yritysten valvontaa.

Työryhmän työn aikana ei ole käynyt ilmi, että vain alueellisesti tai paikallisesti toimivien elinkeinonharjoittajien toiminnasta olisi seurannut sellaisia merkittäviä ongelmia kuluttaja-asiamies ei ole puuttunut paikallisesti tai alueellisesti toimivien yritysten toimintaan, vaan se on puuttunut yksittäisillä valvontatoimenpiteillä lähes yksinomaan valtakunnallisesti toimivien yritysten menettelyihin (ks. työryhmän mietinnön luku kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta käytännössä).

Työryhmän mietinnössä todetaan lisäksi, että aluehallintovirastojen toimivaltuuksien laajentaminen edistäisi elinkeinonharjoittajien tasapuolista kohtelua valvonnassa. Tältä osin on tärkeä huomioida, että Suomen Yrittäjien puhelinneuvontaan tulleista yhteydenotoista, joita on noin 50 000 vuodessa, ei ole käynyt ilmi, että yrittäjät kokisivat kuluttajamarkkinoilla olevan sellaisia kilpailun vääristymiä, jotka johtuisivat alueellisesti tai paikallisesti toimivien yritysten puutteellisesta valvonnasta.

Työryhmän ehdottamat muutokset aluehallintovirastojen tehtäviin ja toimivaltuuksiin merkitsisivät päällekkäisen valvonnan luomista sekä valvonnan hajauttamista kuuteen aluehallintovirastoon noin 40 henkilölle, jotka tällä hetkellä käyttävät kuluttajahallinnon valvontatehtäviin (hintamerkintä-, kuluttajaluotto- ja valmismatkaliikevalvonta) vajaat 18 henkilötyövuotta.

Kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevien säännösten soveltaminen edellyttää kuitenkin vahvaa erityisosaamista, ymmärrystä markkinoiden rakenteista ja teknologioiden muutoksista sekä kansallisen ja EU-oikeuskäytännön tuntemista, koska säännökset perustuvat pitkälti harmonisoituun EU-lainsäädäntöön. Tällaista osaamista on mahdollista ylläpitää ja parantaa, kun valvonta säilyy keskitettynä yhdelle, päätoimisesti kuluttajansuojalainsäädännön valvontaa tekevälle viranomaiselle eli kuluttaja-asiamiehelle.

Keskitetty valvonta ja päällekkäisyyksien välttäminen ovat myös keino varmistaa toiminnan yhdenmukaisuutta ja siten elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa. Lisäksi se mahdollis-

taa tehokkaan toiminnan, kun resursseja ei tarvitse suunnata hallinnon sisäisen ohjaukseen, koulutukseen ja koordinaatioon.

Kuluttaja-asiamiehen toimivallan laajentamiselle ei ole tarvetta

Nykyisin kiellon asioissa, jotka ovat joko lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattavia, voi määrätä vain markkinaoikeus. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa kuluttaja-asiamies voisi määrätä kiellon merkitykseltään huomattavissa asioissa.

Muutos tarkoittaisi, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa laajennettaisiin samalla kun kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltoa koskevaa menettelyä muutettaisiin.

Toimivallan laajentamista perustellaan työryhmän mietinnössä sillä, että ”muuten merkitykseltään huomattava” -kriteeri on avoin ja tulkinnanvarainen. *Kriteeri on kuitenkin määrittänyt kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa määrätä kielto useamman vuosikymmenen eikä työryhmän työn aikana ole käynyt ilmi kriteerin soveltamiseen liittyviä ongelmia tai seikkoja, jotka puoltaisivat kuluttaja-asiamiehen toimivallan laajentamista.*

Perusteltua onkin, että myös jatkossa merkitykseltään huomattavissa asioissa kiellon voi määrätä vain tuomioistuin. Tällöin toimivalta olisi myös yhteneväinen perintälaissa säädetyn kuluttaja-asiamiehen kieltoa koskevan toimivallan kanssa (laki saatavien perinnästä, 14 §).

Helsingissä 12.2.2015



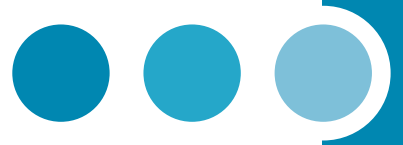
Niina Harjunheimo

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK



Albert Mäkelä

Suomen Yrittäjät



OIKEUSMINISTERIÖ JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-436-5 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi