**Oikeusministeriölle**

Kuluttajansuojaviranomaisten valtuudet

OM 1/471/2014 30.4.2015

**YLEISTÄ**

Valtioneuvoston kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012-2015 päätettiin, että on syytä selvittää kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys. Oikeusministeriön kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet -työryhmän asettamispäätöksessä työryhmä asetettiin selvittämään kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuus, mahdolliset uudistustarpeet sekä arviomaan onko aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia tarvetta kehittää.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan kolmea muutosta nykytilaan.

1. Uusi seuraamusmaksu, jonka markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka on rikkonut kuluttajaa suojaavia säännöksiä.
2. Aluehallintoviranomaisten toimivaltuuksien lisääminen siten, että virastoilla olisi itsenäinen oikeus määrätä elinkeinonharjoittajille kielto silloin, kun rikkomus on ilmeinen ja säännösten soveltamiskäytäntö vakiintunut.
3. Laajennetaan kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa määrätä kielto ja muutetaan kieltoa koskevaa menettelyä siten, että kieltopäätös jäisi voimaan ellei yritys saata päätöstä markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

**Suhde toimeksiantoon**

Vaikka työryhmän ensisijainen tehtävä oli selvittää nykyisen keinovalikoiman toimivuus, työryhmä on pääasiassa keskittynyt valmistelemaan muutoksia ilman riittäviä taustaselvityksiä. Tämä ei vastaa kuluttajapoliittisen ohjelman toimeksiantoa eikä myöskään hyvälle lainvalmistelulle valtioneuvostossa asetettuja kriteereitä. ASML pitää tämäntyyppistä toimeksiannon ohittamista hyvin poikkeuksellisena.

**Tilanteen selvittäminen ja analyysi**

Mietinnössä ei ole riittävästi selvitetty nykyisen keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuutta eikä etenkään sen riittävyyttä eikä otettu kunnolla kantaa keinojen vähäiseen käyttöasteeseen. Kattava analyysi auttaisi arvioimaan nykyisen keinovalikoiman riittävyyttä ja näkemään paljonko hankalia ja laajakantoisia ongelmatapauksia todella on. Tilastotietoja mietinnössä on kuitenkin hyvin niukasti. Yksityiskohtaisten tilastotietojen puuttuessa ei voida esimerkiksi arvioida luotettavasti, mikä on syynä nykyisen keinovalikoiman, kuten väliaikaisen kiellon, käytön todella vähäiseen määrään.

Mietinnössä ei ole myöskään käsitelty viimeaikaisia muutoksia markkinaoikeudessa. Markkinaoikeuden resursseja on vuonna 2013 vahvistettu huomattavasti ja keskimääräiset käsittelyajat ovatkin sen jälkeen lyhentyneet. Näin ollen mietinnössä mainittu tavoite saada asiat nopeasti ratkaistuksi on jo ratkaistu markkinaoikeuden osalta.

Viranomaisen kyvykkyys käyttää keinoja ja käytön oikeasuhtaisuus niitä ovat olennaisia elementtejä uusien keinojen sääntelyn tosiasiallista tarvetta ja vaikutusta arvioidessa. Tähän liittyy mm. ASML:n äskettäin tekemä selvitys elinkeinonharjoittajien kokemuksista ja näkemyksistä, joka kertoi huolestuttavaa viestiä valvontakeinojen nykykäytön tasosta.

Mietinnössä ei ole lainkaan arvioitu erilaisten elinkeinonharjoittajien aseman muuttumista käytännön neuvottelutilanteissa, jossa olisi uusi aiempaa laajempi uhka kielloista ja/tai seuraamusmaksusta. Tällaisessa tilanteessa kuluttajaviranomainen voisi jatkaa esimerkiksi nykyistä laajempaa summaaristen yrityskohtaisten kirjallisten sitoutusten pyytämistä, mikä loisi epäsymmetristä normatiivista asemaa elinkeinonharjoittajien kesken mitä ei voida pitää perusteltuna.

Uusien keinojen vaikutukset kohdistuvat nykyisten tavoin käytännössä epäsymmetrisesti eli selkeästi kattavammin ja ankarammin paikallisiin, suomalaisiin toimijoihin. Ulkomaalaiset toimijat ovat jo nyt olleet vähemmän ja kevyemmin valvontatoimien ja tämä epäsymmetrinen markkinavaikutus kasvaisi uusien valvontakeinojen myötä.

**SEURAAMUSMAKSU**

EU-laajuisen tutkimuksen mukaan suomalaiset kuluttajat ovat suhteessa EU-maiden keskiarvoon tyytyväisempiä ja luottavaisimpia siihen, että viranomaiset suojelevat heidän oikeuksiaan kuluttajina sekä myös keskimääräistä tyytyväisempiä markkinoiden toimivuuteen.

Työryhmän taustaselvitys kertoo, että nykyiset valvontakeinot ovat olleet vähäisessä käytössä. Viiden vuoden aikana kuluttaja-asiamies on määrännyt yhteensä 16 kieltoa ja hakenut markkinaoikeudelta kiellon määräämistä yhteensä 18 asiassa. Tästä vuositasolla hyvin vähäisestä valvontakeinojen käytöstä ei perustellusti voi vetää johtopäätöstä että valvontakeinoja tulisi lisätä tai tiukentaa tai seuraamusjärjestelmää ankaroittaa uudella sanktioluonteisella seuraamusmaksulla. Seuraamusmaksu ei myöskään nopeuttaisi valvonta-asioiden käsittelyä.

Yhteydenottoja kuluttajaviranomaisille aikavälillä 2009-2014 oli yhteensä 602 388. Samaan aikaan määrättyjä ja haettuja kieltoja oli yhteensä 34. Nykyisten valvontakeinojen käyttöaste suhteessa tulleisiin yhteydenottoihin on siis vain 0,0056%.

Ehdotetun kaltainen seuraamusmaksu on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, jotka soveltuvat huonosti kuluttajansuojalain yleisluonteisten säännösten, kuten esimerkiksi markkinoinnin tunnistettavuutta tai tiedonantovelvollisuuksia koskevien säännösten rikkomisen seuraamukseksi. Kriminalisoinneissa edellytyksenä on korkea yksiselitteisyyden ja tarkkuuden taso ja kuluttajaviranomaiselle tulisikin asettaa vähintään tarkkarajaisia kriteereitä seuraamusmaksun vireille saattamisessa. Näitä olisivat esimerkiksi törkeä huolimattomuus huolimattomuuden sijaan, olennainen tai ainakin vähäistä suurempi rikkomus, vaikutuksen laajuus tai merkittävyys kuluttajille tai kuluttajaryhmälle.

Mikäli minkäänlaisia kriteereitä ei aseteta, kuluttajaviranomainen voisi viedä seuraamusmaksun täytäntöönpantavaksi markkinaoikeuteen vaikka kyseessä olisi erittäin vähäinen rikkomus, rikkomus perustuisi vähäiseen huolimattomuuteen yrityksen prosessissa, taustalla olisi yleisluontoinen ja tulkinnanvarainen pykälä eikä yhdellekään kuluttajalle olisi aiheutunut mitään konkreettista vahinkoa. Näin väljää sanktiorakennetta ei voi pitää hyvän hallinnon, ennustettavuuden, tarkkarajaisuuden ja oikeusvarmuuden kannalta perusteltuna. Koska markkinaoikeuden päätöksestä ei voi valittaa muutoin kuin valitusluvalla, on seuraamusmaksu täten myös perustuslain vastainen. On myös huomioitava, että Keskuskauppakamarin hankkiman selvityksen mukaan Ruotsin markkinahäiriömaksu ei ole käytännössä osoittautunut lainkaan niin tehokkaaksi sanktioksi kuin sitä säädettäessä arvioitiin.

**ALUEHALLINTOVIRASTOJEN TOIMIVALTUUKSIEN LISÄÄMINEN**

Aluehallintovirastojen toimivaltuuksien lisäämistä perustellaan sillä, että se tehostaisi pelkästään paikallisesti tai alueellisesti toimivien yritysten valvontaa. Kuluttaja-asiamies on kuitenkin puuttunut lähes yksinomaan valtakunnallisesti toimivien yritysten menettelyihin. Ehdotetut muutokset aluehallintoviranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin merkitsisivät myös päällekkäisen valvonnan luomista.

Kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskevien säännösten soveltaminen edellyttää vahvaa erityisosaamista muun muassa markkinoiden rakenteista sekä teknologian muutoksista. Tällaisen osaamisen ylläpito ja parantaminen on mahdollista kun valvonta on keskitettyä eikä hajautettua.

Lisäksi ASML:n ja sen jäsenyritysten näkemysten mukaan aluehallintovirastojen resurssit, tausta- ja substanssiosaaminen huomioiden virastot eivät omaa sellaista resursointia, sektoriosaamista, - kokemusta ja –ymmärrystä, jota moderni kuluttajasuojan valvonta ehdotetussa nykyistä selkeästi laajemmassa mitassa heiltä edellyttäisi. Vastaavasti Keskuskauppakamarin yritysten keskuudessa tekemän selvityksen mukaan aluehallintovirastojen lupakäsittelyn todettiin olevan hidasta. Aluehallintovirastojen ongelmat nykyistenkin tehtäviensä hoitamisessa ilmenevät myös siltä osin, että niillä ei ole yhteistä tietojen tallennusjärjestelmää yhteisistä tehtävistä huolimatta.

ASML:n näkemyksen mukaan ehdotettua laajennusta ei tulisi nyt toteuttaa ja jatkossakin mahdollisen käyttöönoton harkinnan tulisi perustua laajempaan ja analyyttisempaan taustaselvitykseen.

**KULUTTAJA-ASIAMIEHEN KIELTOON LIITTYVÄN MARKKINAOIKEUSPROSESSIN MUUTTAMINEN**

Markkinaoikeusprosessin kääntämistä Kuluttaja-asiamiehen osalta on perusteltu lähinnä ”muillakin on”-tyyppisesti. Aiemmat selvitykset ovat esimerkiksi osoittaneet KKV:n hävinneen uudentyyppisissä oikeuskysymyksissä markkinaoikeudessa jopa yli 60% oikeuskysymyksistä. Tällaisia oikeuskysymyksiä tulee alati muuttuvassa toimintaympäristössä jatkuvasti, mikä nimenomaan tukee nykyrakenteen säilyttämistä eikä summaarista uusien kieltojen viemistä markkinaoikeuden ”taakaksi”.

Erityisesti tätä taustaa vasten mietinnössä olisi tullut käsitellä myös markkinaoikeusprosessin aiheuttamia oikeudenkäyntikuluja. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaan asianosaiset vastaavat itse oikeudenkäyntikuluistaan. Vaikka kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimus ei menesty markkinaoikeudessa, yrityksen maksettavaksi tulisi sekä markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksu että asian menestyksekkään hoitamisen kannalta tarpeelliset asiamies- ja muut kulut. Huomattava summa viranomaisen virheellisen menettelyn vuoksi. Jos sääntely toteutetaan ehdotetun kaltaisena, elinkeinonharjoittajalla olisikin oltava oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen viranomaisen virheen johdosta hallintolainkäyttölain 74 § mukaisesti.

Perustellumpaa olisi keskittyä valvovien viranomaisten toiminnan laadun ja toimintakulttuurin kohentamiseen, toiminnan parempaan kohdentamiseen, parempaan tausta-analyysiin sekä koko valvonnan ja ohjauksen toimintamallin uudistamiseen nykyisten valvontakeinojen puitteissa. ASML katsookin, että Suomessa tulisi jatkaa KA:n kiellon osalta nykymallilla Ruotsin tavoin.

Jari Perko Pia Pynnä

toimitusjohtaja lakimies

Asiakkuusmarkkinointiliitto Asiakkuusmarkkinointiliitto