|  |  |
| --- | --- |
| FiCom_vari.jpg | Muistio30.4.2015ML |

**Oikeusministeriö**

Lausuntopyyntö OM/1/471/2014

# FiComin lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksia selvittäneen työryhmän mietinnöstä. Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry (FiCom) kiittää mahdollisuudesta lausua mietinnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

## Pääviestit:

* **FiCom yhtyy mietintöön liitettyyn Elinkeinoelämän keskusliiton ja Suomen Yrittäjien eriävään mielipiteeseen.**
* **Lisävaltuuksien tarpeellisuuden perustelut eivät ole riittävät.**
* **Seuraamusmaksun soveltamisala on kohtuuttoman laaja, ja sitä koskevat säännökset ovat avoimia ja tulkinnanvaraisia.**
* **Aluehallintoviranomaisen toimivaltuudet heikentävät elinkeinonharjoittajan oikeusturvaa.**
* **Kieltomenettelyn kääntäminen lisää yritysten välittömiä ja välillisiä kustannuksia.**

FiCom yhtyy Elinkeinoelämän keskusliiton (Niina Harjunheimo) ja Suomen Yrittäjien (Albert Mäkelä) mietinnöstä esittämään eriävään mielipiteeseen. Tämä lisäksi FiCom lausuu seuraavaa:

## Lisävaltuuksien tarpeellisuus

Mietinnössä ei ole riittävästi perusteltu, miksi laajemmat toimivaltuudet olisivat tarpeen erityisesti ottaen huomioon, että Suomessa on erittäin hyvä kuluttajansuojan taso ja valtaosa kuluttaja‐asiamiehen käsittelemistä valvonta‐asioista ratkeaa neuvottelumenettelyssä. Kuluttaja-asiamies on viiden vuoden ajanjaksolla 9.9.2008–15.10.2013 määrännyt vain 16 kieltoa, ja samalla ajanjaksolla markkinaoikeus on kuluttaja-asiamiehen vaatimuksesta tuominnut uhkasakon maksettavaksi vain kahdessa asiassa (mietinnön s. 27, 29–30).

## Seuraamusmaksu

Seuraamismaksun keskeisin ongelma on maksun laaja soveltamisala eli se, että seuraamusmaksu määrätään myös eräiden tiedonantovelvoitteiden rikkomisesta. Seuraamusmaksun määrääminen on suhteettoman ankara seuraamus useista niistä rikkomuksista, joita lailla pyritään estämään, ainakin kun kyse on vain elinkeinonharjoittajan huolimattomuudesta. Esimerkiksi useat KSL 6:9–13:ssa säädettävien tiedonantovelvollisuuksien laiminlyönnit ovat siinä määrin vähäisiä virheitä, ettei niistä pitäisi edes periaatteessa voida määrätä tuhansien tai kymmenien tuhansien eurojen seuraamusmaksua. Seuraamusmaksun voisi esityksen mukaan määrätä, vaikka elinkeinonharjoittaja olisi muistanut täyttää kaikki muut KSL 6:9:ssa mainitut tiedotusvelvollisuudet (20 kpl), ainakin jos kyse olisi toistuvasta virheestä eikä elinkeinonharjoittaja onnistuisi selvityksellään osoittamaan rikkomuksen vaikutusten vähäisyyttä.

Säädetyt sitomattomuusseuraamukset ovat riittävän ankara seuraamus kuluttajalle olennaisten KSL 6:9–13:n säännösten rikkomisesta. Toissijaisesti kieltomenettely on oikeasuhtaisempi puuttumiskeino kuin seuraamusmaksu. Kohtuuttomuuden voisi poistaa paitsi rajoittamalla seuraamusmaksun soveltamisalaa, myös vaihtoehtoisesti edellyttämällä elinkeinonharjoittajan rikkomukselta tahallisuutta.

Tiedonantolaiminlyönnit ovat niin yleisiä, että kattava valvonta ei olisi käytännössä mahdollista. Esityksessä katsotaan, että seuraamusmaksu-uudistus parantaisi ”niiden elinkeinonharjoittajien enemmistön asemaa, jotka noudattavat huolellisesti kuluttajansuojasäännöksiä”. Tämä näkemys voidaan perustellusti kyseenalaistaa, koska monet markkinoilla toimivista elinkeinonharjoittajista syyllistyvät ainakin satunnaisesti ja tahattomasti KSL 6:9–13:ssa tarkoitettujen tiedonantovelvollisuuksien laiminlyöntiin, koska tiedotusvaatimukset ovat niin laajat ja yksityiskohtaiset (pelkästään KSL 6:9:ssä tiedotettavien seikkojen luettelo on 21 kohtaa pitkä, ja vastaavia luetteloita on myös muualla laissa). Tämä johtaa siihen, että seuraamusmaksuja tuskin pystytään määräämään kaikissa tilanteissa kaikille tiedonantovelvollisuuden rikkojille (koska kaikkia yrityksiä ei ehditä valvoa), vaan valvontakohteiden valinta tulee välttämättä olemaan jossain määrin valikoivaa. Koska seuraamusmaksun mahdollisia kohteita on niin paljon, viranomaiset joutunevat käytännössä priorisoimaan ja valitsemaan, mihin yritykseen ne valvontatoimia kohdistavat.

Huomionarvoista on, että Ruotsissa, jossa sääntely olennaisilta osin vastaa Suomen sääntelyä, seuraamusmaksun soveltamisalasta on tietoisesti jätetty pois vastaavat tiedonantovelvoitteet. Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksua kuitenkin sovellettaisiin myös näihin tapauksiin. On ongelmallista, että esityksessä seuraamusmaksun käyttöönottoa perustellaan Ruotsin seuraamusmaksulla, mutta sitä ei perustella, miksi Suomessa on tarpeen antaa kuluttajaviranomaisille Ruotsin viranomaisia selvästi laajemmat sanktiointivaltuudet. Myöskään Ruotsin elinkeinoelämän kokemuksia sanktioinnista ei ole kerätty ja analysoitu.

Lisäksi ehdotetut säännökset, joiden vastaisesta menettelystä seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, ovat monelta osin hyvin avoimia tai tulkinnanvaraisia. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä esimerkiksi KSL 2:6:n (totuudenvastaiset ja harhaanjohtavat tiedot) vastaisesta menettelystä, johon voidaan vedota mitä moninaisimmissa tilanteissa. Lisäksi kuluttaja-asiamiehellä ja yrityksillä on usein perustellusti eri näkemykset siitä, mitä on pidettävä KSL 2:8, 2:8a ja 6:9:ssä tarkoitettuina hyödykkeen pääominaisuuksina.

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Mietinnössä ehdotetaan, että seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos samasta rikkomuksesta on määrätty maksettavaksi myös uhkasakko tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä. Seuraamusmaksu kuitenkin tulisi jättää määräämättä näissä tilanteissa.

Seuraamusmaksun vanhentuminen

Ehdotettu viiden vuoden vanhentumisaika on kohtuuton, koska toisin kuin esimerkiksi kilpailurikkomukset, KSL:n vastaiset menettelyt, kuten puutteellisia, totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja sisältävät markkinointikampanjat, ovat tyypillisesti julkisia, eli niihin pitäisi pystyä puuttumaan huomattavasti nopeammin. Mietinnön mukaan valvonta‐asioiden käsittelyaika vaihtelekin tyypillisesti parista kuukaudesta puoleentoista vuoteen riippuen yksittäisen asian laajuudesta ja laadusta sekä tarvittavista

valvontatoimenpiteistä (mietinnön s. 29).

Seuraamusmaksun määrä

Jos seuraamusmaksuun kuitenkin päädyttäisiin, työryhmän ehdotusta sen suuruudesta voidaan pitää oikeansuuntaisena, koska se perustuu nykyiseen markkinaoikeuskäytäntöön, joten korkeampia maksuja ei voida pitää perusteltuna.

## Seuraamusmaksu luonnolliselle henkilölle

Seuraamusmaksun soveltamisala on liian laaja myös niiltä osin kuin se kohdistuisi luonnollisiin henkilöihin. Luonnolliseen henkilöön voidaan nykyisellään kohdistaa KSL 2:16.2:n nojalla uhkasakolla tehostettu kielto. Lisäksi luonnollista henkilöä voidaan nykyisellään syyttää mm. markkinointirikoksesta. Käytännössä näitä keinoja ei juuri käytetä, joten on mietinnön perusteella epäselvää, miksi nykyisten hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi pitäisi säätää uudesta hallinnollisesta seuraamuksesta. Mietinnön perusteella on epäselvää, miksi KSL:n vastaisesta menettelystä pitäisi voida määrätä henkilökohtainen seuraamusmaksu, kun esimerkiksi kilpailulain vastaisesta menettelystäkään se ei ole mahdollista.

Täysin kohtuuttomana voidaan pitää sitä, että henkilökohtainen seuraamusmaksu laskettaisiin kaikista henkilön verotettavista ansio- ja pääomatuloista eikä vain niistä, jotka on saatu rikkomukseen liittyvästä toiminnasta. Henkilökohtaiselle seuraamusmaksulle ei myöskään ole ehdotettu euromääräistä ylärajaa, toisin kuin elinkeinonharjoittajalle määrättävälle seuraamusmaksulle.

Henkilökohtaisen seuraamusmaksun määräämistä vaadittaisiin markkinaoikeudelta, jonka oikeusprosessia ei kuitenkaan ole tarkoitettu luonnollista henkilöä koskevien vaatimusten käsittelyyn. Markkinaoikeuden päätöksestä voidaan valittaa KKO:een vain, jos markkinaoikeus myöntää valitusluvan. Tämä vaarantaisi olennaisesti seuraamusmaksuesityksen kohteeksi joutuneiden luonnollisten henkilöiden oikeusturvan ja olisi todennäköisesti perusoikeuksien vastaista. Luonnollinen henkilö ei ilmeisesti nykylainsäädännön valossa voisi saada kuluttaja-asiamieheltä korvausta oikeudenkäyntikuluistaan, jos seuraamusmaksuesitys hylättäisiin markkinaoikeudessa.

Ehdotettu viiden vuoden vanhentumisaika soveltuisi myös henkilökohtaiseen seuraamusmaksuun, mikä voisi johtaa erittäin yllättäviin ja ankariin seuraamuksiin.

## Aluehallintoviranomaisen toimivaltuudet

Aluehallintovirastojen (AVI) toimivaltuuksien laajentaminen tulee vaarantamaan viranomaislinjausten yhdenmukaisuuden ja huonontamaan elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa. Ristiriitaisten linjausten vaara on ilmeinen, koska linjan pitäminen yhdenmukaisena on sitä vaikeampaa, mitä useampi viranomainen käsittelee asiallisesti samanlaisia tapauksia. AVI voisi ehdotuksen mukaan asettaa kiellon tapauksissa, joissa lainvastaisuus on ilmeinen ja joissa kuluttaja-asiamies on vakiintuneesti valvontakäytännössään tulkinnut säännöstä tietyllä tavalla. Kuluttaja-asiamiehen vakiintunut linja ei kuitenkaan välttämättä perustu oikeaan lain soveltamiseen, jolloin on mahdollista, että AVI:n soveltaessa kuluttaja-asiamiehen linjaa AVI:n määräämät kiellot eivät käytännössä perustuisi oikeaan lain soveltamiseen.

Ehdotettu sääntelymalli on myös epäselvä, sillä elinkeinonharjoittajan on käytännössä vaikea hahmottaa, mitkä asiat kuuluvat AVI:n toimivaltaan, mitkä kuluttaja-asiamiehelle ja mitkä markkinaoikeudelle.

Sääntöjen noudattamiseen tulee myös kulumaan aiempaa enemmän elinkeinonharjoittajien resursseja. Yritykset noudattavat kuluttajaliiketoiminnassaan useiden viranomaisten linjauksia ja neuvottelevat näiden kanssa, ja aluehallintoviraston uudet toimivaltuudet tulevat FiComin arvion mukaan lisäämään hallinnollista taakkaa entisestään.

## Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto

Kuluttaja-asiamiehelle ehdotetaan annettavaksi oikeus itse määrätä kielto silloinkin, kun kiellolla voi olla huomattavia vaikutuksia. Tämän mahdollisuuden tarpeellisuutta tai oikeasuhtaisuutta ei kuitenkaan käytännössä lainkaan perustella. Kieltomenettelyn ”kääntäminen” siten, että kielto ei enää raukeaisi elinkeinonharjoittajan vastustuksesta, johtaisi todennäköisesti kuluttaja-asiamiehen määräämien kieltojen lisääntymiseen ja KSL:n tulkintaa ja soveltamista koskevan oikeuskäytännön vähenemiseen, koska se korottaisi olennaisesti kiellon vastustamisen kynnystä niissäkin tapauksissa, kun kiellon vastustaminen olisi objektiivisesti arvioiden perusteltua. Tämän seurauksena kuluttaja-asiamiehen määräämiä, lainsäädännön vaatimuksia pidemmälle meneviä kieltoja todennäköisesti jäisi nykyistä enemmän voimaan.

Lisäksi markkinaoikeudessa voittaneella yrityksellä ei ole käytännössä mahdollisuutta saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Elinkeinonharjoittajan kiellon vastustusta koskeva toimimisvelvoite ja oikeudenkäyntikulujen korvaamattomuus lisää kiellon välittömiä kustannuksia. Välillisiä kustannuksia aiheutuisi lisääntyvien kieltojen seurauksista.

**Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry**

Marko Lahtinen

Lakiasiat