

24.4.2015

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö OM 1/471/2014

Lausunto kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet –työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausuntoa ministeriön mietintöjä ja lausuntoja -sarjassa ilmestyneestä julkaisusta ”Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet”. Julkaisu on kirjoitettu pääosin hallituksen esityksen muotoon: ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa sekä laeiksi kuluttajansuojalain ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta”. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ylijohdaja, kuluttaja-asiamies Päivi Hentunen, on osallistunut työryhmän työhön.

Kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttaminen

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. Elinkeinonharjoittajan olisi saatettava siihen kohdistettu kieltopäätös markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tai muutoin päätös jäisi pysyväksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää työryhmän esitystä tältä osin perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Tämän tueksi on paikallaan mainita esimerkiksi saatavien perinnästä annetun lain 14 §:n 2 momentin (31/2013) säännös, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen kiello pysyy voimassa, ellei elinkeinonharjoittaja vie asiaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa siitä, kun elinkeinonharjoittaja on saanut tiedon kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksestä. Työryhmän ehdottama uudistus vastaa myös Norjan järjestelmää ja muistuttaa Tanskan menettelytapaa. Uudistuksen käytännön merkityksestä saa kuvan, kun ottaa huomioon, että kuluttaja-asiamies on määrännyt 9.9.2008–15.10.2013 yhteensä 16 kieltoa, joista viidessä tapauksessa elinkeinonharjoittaja on vastustanut määrättyä kieltoa. Elinkeinonharjoittajat ovat vastustaneet kieltoa siis yhdessä tapauksessa per vuosi. Toisaalta nykymuotoinen kiellonvastustusmenettely pitkittää prosessia ja vie viranomaisen henkilöresursseja. Näin ollen

24.4.2015

uudistusta voidaan puoltaa hallinnon sisäisen taakan vähentämisellä sekä kieltomenettelyn vaikuttavuuden parantamisella. Ongelmana voimassa olevassa kieltomenettelyssä on ollut myös se, että elinkeinonharjoittajat ovat ajoittain vastustaneet kuluttaja-asiamiehen asettamia kieltoja ilmeisissä lainrikkomistapauksissa. Lisäksi väliaikaisen kiellon hakeminen markkinaoikeudesta nykyistä useammin ei ole niin tuloksekas kuin työryhmän ehdottama kieltomenettelyn tehostaminen (ks. tarkemmin s. 42).

Seuraamusmaksu

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 merkittäväällä 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 kestoaika. Seuraamusmaksun olisi oltava [vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa]. Kattona olisi kuitenkin liikevaihdon tai verotuksen mukaisten tulojen perusteella laskettavat enimmäismäärät.

Seuraamusmaksun säätäminen myös kuluttaja-asioissa on kiistatta merkittävä edistysaskel maamme kuluttajapolitiikassa. Seuraamusmaksu kuluttaja-asioissa on lähtökohdiltaan muutoinkin perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Tätä puoltaa muun muassa se tosiasia, että seuraamusmaksu ja sitä vastaavat muut hallinnolliset sanktiot ovat yleistyneet lainsäädännössämme viime vuosina. Tässä voidaan viitata esimerkiksi julkisia hankintoja koskevan lain 98 §:ään (321/2010), kilpailulain (948/2011) 12 – 19 §:ään, Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ään (752/2012), sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 16 – 20 §:ään sekä sijoitusrahastolain 144 b §:ään (163/2014). Näihin voidaan lisätä mm. päästöoikeuden ylitysmaksu, pysäköintivirhemaksu, ylikuormamaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Täysin tuntematon seuraamusmaksu ei ole kuluttaja-asioissakaan, koska kuluttaja-asiamies voi vaatia seuraamusmaksun määräämistä

24.4.2015

tietoyhteiskunta-kaaren (917/2014) 214 §:n perusteella; maksun määrää markkinaoikeus. On myös syytä panna merkille, että hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönotosta kuluttaja-asioissa on keskusteltu jo vuosia. (ks. esimerkiksi Jyrki Tala & Auri Pakarinen 2009. Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi.) Lisäksi Norjassa ja Ruotsissa on voimassa seuraamusmaksu kuluttaja-asioissa, kun taas Tanskassa kuluttaja-asiamies voi ajaa rikossyytettä kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta.

Hallinnollisen seuraamusmaksun säätämistä puoltavat myös ne kokemukset, joita päiväsakkoina määrättävien sakkorangaistusten määräämisestä on saatu. Tässä voidaan mainita esimerkiksi kilpailunrajoituslainsäädäntö ennen kilpailurikkomismaksun säätämistä. Lisäksi on todettava, että rangaistussäännöksiä sovelletaan käytännössä vain harvoin kuluttaja-asioissa. Kuluttaja-asiamiehen diaarin mukaan viiden vuoden ajanjaksolla 2009–2013 kuluttaja-asiamiestä on kuultu seitsemässä kertaa markkinointirikosta koskevassa asiassa. Sakkorangaistukset ovat olleet määrältään vähäisiä.

Toisaalta ehdotettuun seuraamusmaksuun sisältyy eräitä elementtejä, joihin lakia säädettäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Ensinnäkin maksuun sisältyy eräitä joustavia elementtejä, jotka saattavat käytännössä heikentää maksun vaikuttavuutta. Miten määritellään se, onko rikkomus ollut omiaan *selvästi* heikentämään kuluttajan hyödykkeen ostamiseen liittyvää päätöksentekokykyä? Miten rajataan konkreettisesti ne *poikkeustapaukset*, joissa seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös muulle taholle kuin elinkeinonharjoittajalle itselleen? Miten puolestaan rajataan konkreettisesti *vaikutuksiltaan vähäinen* rikkomus? Työryhmän luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tosin eräin osin konkretisoitu, miten seuraamusmaksua koskevia säännöksiä tulisi puheena olevalta osin tulkita.

Joka tapauksessa huomiota on syytä jatkovalmistelussa syytä kiinnittää erityisesti siihen, että seuraamusjärjestelmä on sopusoinnussa Suomen perustuslaissa säädettyjen vaatimusten kanssa. Ehdotuksen mukaan hallinnollinen seuraamus voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle tiettyjen, laissa yksilöityjen säännösten rikkomisesta, erityisesti markkinointiin liittyvien täsmällisten säännösten rikkomisesta. Tämä on sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 17/2012 vp ilmenevien periaatteiden kanssa. Perusteltuna on pidettävä myös, että seuraamusmaksun ulkopuolelle on jätetty KSL 2 luvun 1 – 3 §:n yleislausekkeet samoin kuin KSL 3 luvun 1 §:n yleislauseke.

24.4.2015

Seuraamusmaksun rajausta vain tahallisiin ja huolimattomuudesta johtuviin rikkomuksiin on aiheellinen.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa on tähdennetty, että seuraamusmaksun on oltava riittävän korkea, jotta sillä olisi tavoiteltu pelotevaikutus. (OECD 2006. Best Practices for Consumer Policy. Report on the Effectiveness of Enforcement Regimes.) Hallinnollisen seuraamusmaksun etuna on periaatteessa se, että maksu voidaan mitoitaa tavallisesti suuremmaksi kuin päiväsakkoina määrättävä sakkorangaistus. Kuten edellä todettiin, kuluttaja-asiamies voi vaatia seuraamusmaksun määräämistä tietoyhteiskuntakaaren 214 §:n perusteella. Tähän nähden seuraamusmaksun mitoitusta on epäjohdonmukainen, koska tietoyhteiskuntakaaren 334 §:n mukaan maksu on pääsääntöisesti vähintään 1 000 ja enintään miljoona euroa. Suotavaa joka tapauksessa olisi riittävän pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi, että seuraamusmaksun enimmäismäärää nostettaisiin siitä, mitä työryhmä on ehdottanut.

Aluehallintovirastojen toimivaltuudet

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.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää aluehallintovirastojen toimivallan laajentamista kuluttajansuojalainsäädännön valvonnassa onnistuneena ehdotuksena niin sisällöllisesti kuin tavoitteidensa puolesta. Valvonnan kattavuus ja siten vaikuttavuus paranisi, kun valvonnan kohteena olisivat muutkin asiat kuin kulutushyödykkeiden hinnan ilmoittaminen ja luottojen markkinointi. Toisaalta oikeusvarmuuden turvaamiseksi on ollut tarkoituksenmukaista, että ehdotus on rajattu koskemaan kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon epäasiallisesti vaikuttavia menettelytapoja laajemminkin niiltä osin kuin säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo kuitenkin, että aluehallintovirastojen toimivallan laajentamisen onnistumiseksi virastoille on turvattava riittävät voimavarat uusiin tehtäviin.

24.4.2015

Muuta

Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotukseen sisältyvän 1 §:n otsikko on soveltamisala. Kysymyksessä on kuitenkin tarpeeton nimilappusäännös, koska siinä ainoastaan todetaan, että "tässä laissa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä eräissä kuluttaja-asioissa." Lain otsikko (laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa) kertoo jo saman asian kuin soveltamisalasäännös.

Hallituksen esityksessä seuraamusmaksuksi kuluttaja-asioissa olisi perusteltua painottaa myös sitä, että seuraamusmaksu on vähennyskelvoton elinkeinoverotuksessa. Tämä johtuu elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n 5 kohdasta, jonka mukaan vähennyskelpoisia eivät ole "sakot, seuraamusmaksut eivätkä muut sanktionluonteiset maksuseuraamukset". Erillinen maininta hallituksen esityksessä palvelisi oikeustilan selkeyttä. Samalla vähennyskelvottomuus on sellaisenaan tärkeä elementti ajatellen seuraamusmaksun pelotevaikutusta.

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

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää lakiehdotuksen voimaantuloa mainitulta osin tarkoituksenmukaisena. Toisaalta viraston mukaan valmistelutyötä olisi jatkettava työryhmän julkaisun pohjalta välittömästi varsinkin, koska perustana jatkotyölle on valmis hallituksen esitysehdotus.

Lopuksi

Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimaa tulisi vastedes kehittää edelleen. Tällaisena keinona tulisikin selvittää, olisiko liiketoimintakiello perusteltu kuluttajiin kohdistuvien huijausten ja tilausansojen torjunnassa, koska yrityksiin kohdistuvat pakotteet ja sanktiot saattavat näiden osalta osoittautua vähemmän tehokkaiksi vastuuhenkilöiden kyetessä nopeasti vaihtamaan toimintatapaa ja toimintaa muodollisesti harjoittavaa yritystä.


Juhani Jokinen
pääjohtaja


Kalle Määttä
kilpailuasiainneuvos