



4.5.2015

OM 1/471/2014

Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksia selvittäneen työryhmän mietintö

Työryhmän tehtävät ja ehdotukset

Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksia selvittäneen työryhmän tehtävänä oli selvittää kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja mahdolliset uudistamistarpeet. Tehtävänä oli myös arvioida, onko aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia tarvetta kehittää tietyissä kuluttajansuoja-asioissa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa, että nykytilan ja etenkin muutosten tarpeen arviointi on keskeinen osa hyvää lainvalmistelua. Tärkeätä on muun muassa koota tietopohja, jonka pohjalta arviointia voidaan tehdä avoimesti.

Työryhmän tehtävänä oli lisäksi laatia tarpeellisiksi harkitsemansa ehdotukset toimivaltuuksien muuttamiseksi. 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 kieltoa 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.

EK katsoo, että kuluttajamarkkinoiden hyvä toimivuus ja lainsäädännön laadukas valvonta ovat tärkeitä niin kuluttajien kuin yritysten kannalta.

Lainsäädäntö ja hallinto
Niina Harjunheimo

4.5.2015

EK oli edustettuna työryhmässä ja jätti työryhmän mietintöön eriävän mielipiteen yhdessä Suomen Yrittäjien kanssa. Perusteet eriävälle mielipiteelle toistetaan seuraavassa.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatoimivaltuudet

Muutosten tarpeen arviointi

Työryhmän mietinnössä todetaan, että tuoretta tieteellistä tutkimustietoa kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnasta ei ole käytettävissä.

Mietinnössä kuitenkin todetaan, että kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien näkemyksiä kuluttajaviranomaisten toiminnasta ja ylipäättään markkinoiden toiminnasta on selvitetty erilaisilla kyselytutkimuksilla.

Näistä keskeisin on EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostaulu, jonka 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

Työryhmän mietinnössä on kuvattu Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä kuluttajansuojalainsäädännön valvonnasta. Näiden maiden osalta voi todeta, että em. kuluttajaindeksissä v. 2013 Yhdistynyt kuningaskunta oli jaetulla ensimmäisellä sijalla Suomen kanssa ja Ruotsi sijalla kahdeksan. Norja ja Tanska olivat jaetulla kuudennella sijalla.

Valvonnan osalta mietinnössä todetaan, että kuluttaja-asiamiehen käsittelemistä valvonta-asioista valtaosa, n. 70 - 120 asiaa vuodessa, ratkeaa kuluttaja-asiamiehen ja elinkeinonharjoittajien välisissä neuvotteluissa.

Viiden vuoden aikana (syyskuu 2008 - lokakuu 2013) kuluttaja-asiamies määräsi yhteensä 16 kieltoa eli keskimäärin noin kolme kieltoa vuodessa. Markkinaoikeudelta kuluttaja-asiamies haki kiellon määräämistä viiden vuoden aikana (vuosina 2009 - 2013) yhteensä 18 asiassa.

Mietinnössä todetaan, että vuosien 2009 - 2013 aikana Ruotsin kuluttaja-asiamies määräsi yhteensä 77 kieltoa ja antoi 50 määräystä informaation antamiseksi. Markkinaoikeuden ratkaisuja annettiin samalla aikavälillä 35 asiassa. Norjassa neljän vuoden ajanjaksolla (vuosina 2010 - 2013) kuluttaja-asiamies antoi 14 kieltopäätöstä ja markkinaneuvosto kahdeksan.

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.

Lainsäädäntö ja hallinto
Niina Harjunheimo

4.5.2015

Tanskassa kuuden vuoden ajanjaksolla (vuosina 2008 - 2013) kuluttaja-asioissa annettiin 17 ratkaisua siviiliprosessissa ja 131 rikosprosessissa.

EK toteaa, että edellä mainittu tietopohja ei viittaa siihen, että Suomessa olisi eurooppalaisittain tai pohjoismaisittain vertailtuna merkittäviä ongelmia kuluttajien toimintaympäristön laadussa ja siten tarvetta valmistella merkittäviä muutoksia kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksiin tai kuluttajansuojalainsäädännön seuraamusjärjestelmään. Kuluttaja-asiamies on esimerkiksi turvautunut nykyisistä hallinnollisista pakkokeinoista järeimpiin vain muutamia kertoja vuodessa – eli merkittävästi harvemmin kuin esimerkiksi Ruotsin kuluttaja-asiamies.

Ehdotus laiksi seuraamusmaksusta

Nykyisin kuluttaja-asiamies tai markkinaoikeus voi määrätä markkinointia ja sopimuksentekoa koskevia säännöksiä rikkovalle elinkeinonharjoittajalle hallinnollisena seuraamuksena kiellon ja tehostaa kieltoa uhkasakolla⁴. Kieltojärjestelmää tehostavat rikoslain mukaiset rangaistussäännökset: elinkeinonharjoittaja, joka antaa markkinoinnissa kohderyhmän kannalta merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Lisäksi elinkeinonharjoittajalle voi aiheutua osan seuraamusmaksulla sanktioitavaksi ehdotettujen säännösten rikkomisesta myös sopimusoidellisia seuraamuksia.

EK toteaa, että työryhmän ehdottama laki seuraamusmaksusta sanktioisi seuraamusmaksulla käytännössä kaikkien työryhmän riittävän täsmälliseksi katsomien markkinointia ja sopimuksentekoa koskevien, kuluttajaa suojaavien säännösten rikkomukset. Ehdotusta uudeksi seuraamusmaksuksi on siten arvioitava etenkin siitä näkökulmasta, onko Suomessa tarvetta ankaroittaa yleisesti kuluttajansuojalainsäädännön seuraamusjärjestelmää.

Viitaten osiossa muutosten tarpeen arvioinnista edellä lausuttuun EK katsoo, että kuluttajansuojalainsäädännön seuraamusjärjestelmän ankaroittamiselle uudella seuraamusmaksulla ei ole tarvetta.

Lisäksi EK toteaa, että työryhmän ehdottama laki seuraamusmaksusta on sisällöltään monin osin ongelmallinen.

Esimerkkinä luonnoksen ongelmallisuudesta EK toteaa, että mietinnössä ehdotetun kaltainen seuraamusmaksu on perustuslakivaliokunnan tulkitakäytännössä rinnastettu erityisesti tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten osalta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Seuraamusmaksu sopisi siten huonosti kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelytapoja asia-

⁴ Uhkasakon määrään vaikuttavat mm. yrityksen maksukyky, menettelyn laajamittaisuus sekä se, että sakon uhka on omiaan tehokkaasti ehkäisemään annettavan kiellon rikkomisen. Viime vuosina uhkasakot ovat olleet määrältään 50 000 - 100 000 euroa (ks. työryhmän mietintö, luku kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta käytännössä).

Lainsäädäntö ja hallinto
Niina Harjunheimo

4.5.2015

kassuhteessa koskevien yleisluonteisten säännösten rikkomisen seuraamukseksi. Muun muassa markkinoinnin tunnistettavuuden arviointiin vaikuttavat markkinoinnin kohderyhmä, media ja tyylilaji.

Toisena esimerkkinä EK toteaa, että oikeasuhtaisuuden näkökulmasta seuraamusmaksu sopisi huonosti seuraamukseksi hyvin yksityiskohtaisten tiedonantovelvoitteita koskevien säännösten rikkomisesta. Mietinnön mukaan seuraamusmaksulla sanktioitaisiin esimerkiksi velvoite antaa etämyynteissä ennen sopimuksen tekemistä kuluttajalle tieto mahdollisuudesta ja tavoista saattaa riita kuluttajariitalautakunnan tai muun vastaavan elimen käsiteltäväksi.

Kieltomenettelyn uudistaminen

Nykyisin kiellon asioissa, jotka ovat joko lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattavia, voi määrätä vain markkinaoikeus. Muissa asioissa kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon, ja kiello raukeaa, jos se, jota kiellopäättös koskee, ilmoittaa annetussa määräajassa vastustavansa kiellon määräämistä.

Mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa kuluttaja-asiamies voisi määrätä kiellon merkitykseltään huomattavissa asioissa ja kuluttaja-asiamiehen elinkeinonharjoittajalle määräämä kiellopäättös jäisi voimaan, ellei yritys saattaisi päätöstä markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Ehdotukset tarkoittaisivat, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa laajennettaisiin samalla, kun kuluttaja-asiamiehen määräämää kielloa koskevaa menettelyä muutettaisiin.

Toimivallan laajentamista perustellaan työryhmän mietinnössä sillä, että ”muuten merkitykseltään huomattava” -kriteeri on avoin ja tulkinnanvarainen.

EK toteaa, että kriteeri on määrittänyt kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa määrätä kiello useamman vuosikymmenen eikä mietinnöstä käy ilmi kriteerin soveltamiseen liittyviä ongelmia tai seikkoja, jotka puoltaisivat kuluttaja-asiamiehen toimivallan laajentamista kiellojärjestelmässä. Perusteltua onkin, että myös jatkossa merkitykseltään huomattavissa asioissa kiellon voi määrätä vain tuomioistuin.

Aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuudet

Muutosten tarpeen arviointi

Mietintö ei sisällä tietoa alueellisten tai paikallisten kuluttajamarkkinoiden tilanteesta eikä vain alueellisesti tai paikallisesti toimivien elinkeinonharjoittajien toiminnasta markkinoilla.

Valvonnan osalta mietinnössä todetaan, että kuluttaja-asiamies, joka valvoo markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia säännöksiä

Lainsäädäntö ja hallinto
Niina Harjunheimo

4.5.2015

niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla, ei ole puuttunut paikallisesti tai alueellisesti toimivien yritysten toimintaan, vaan on asettamiensa priorisointiperiaatteiden puitteissa puuttunut yksittäisillä valvontatoimenpiteillä lähes yksinomaan valtakunnallisesti toimivien yritysten menettelyihin.

EK toteaa, että edellä mainittu tietopohja ei viittaa siihen, että Suomessa olisi alueellisilla tai paikallisilla kuluttajamarkkinoilla sellaisia ongelmia kuluttajan asemassa, jotka puoltaisivat aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuuksien lisäämistä.

Aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuuksien laajentaminen

EK toteaa, että työryhmän ehdottamat muutokset aluehallintovirastojen tehtäviin ja toimivaltuuksiin merkitsisivät päällekkäisen valvonnan luomista aluehallintovirastojen ja kuluttaja-asiamiehen kesken.

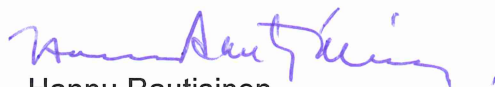
Ehdotukset tarkoittaisivat myös valvonnan hajauttamista kuuteen aluehallintovirastoon noin 40 henkilölle, jotka tällä hetkellä käyttävät kuluttajahallinnon valvontatehtäviin (hintamerkintä-, kuluttajaluotto- ja valmismatkaliikevalvonta) vajaat 18 henkilötyövuotta.

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

Keskitetty valvonta ja päällekkäisyyksien välttäminen ovat myös keino varmistaa toiminnan yhdenmukaisuutta ja siten elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa. Lisäksi se mahdollistaa tehokkaan toiminnan, kun resursseja ei tarvitse suunnata hallinnon sisäisen ohjaukseen, koulutukseen ja koordinaatioon.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Lainsäädäntö ja hallinto


Hannu Rautiainen
Johtaja