



Raisa Harju

30.4.2015

Paula Paloranta

Asia: Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet, oikeusministeriön mietintö 11/2015

Työryhmä ehdottaa muutettavaksi kuluttaja-asiamiehen kiellon vastustamista koskevaa menettelyä. Lisäksi se ehdottaa elinkeinonharjoittajille uutta sanktiota, joka olisi 1 000 – 100 000 euron seuraamusmaksu. Kolmanneksi se ehdottaa, että aluehallintoviranomaiset alkaisivat valvoa markkinointisäännöksiä kilpailu- ja kuluttajaviraston ohella.

Keskuskauppakamari vastustaa työryhmän kaikkia esityksiä. Käänteiselle kieltomenettelylle tai seuraamusmaksulle ei ole tarvetta. Kuluttaja-asiamiehellä on keinot puuttua väärinkäytöksiin tehokkaasti ja nopeasti, sillä kuluttaja-asiamies voi hakea väliaikaista kieltä markkinaoikeudelta. Tällainen kieltihakemus käsitellään kirjallisessa menettelyssä erittäin kiireellisenä asiana ja kieltä voidaan antaa vastapuolta kuulematta. Kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Ehdotus kieltomenettelyn kääntämisestä on paitsi tarpeeton myös perustuslain sananvapaus- ja oikeusturvasäännösten vastainen.

Ehdotettu seuraamusmaksu, josta ei voisi valittaa normaalein muutoksenhakekeinoin, on sekin perustuslain vastainen. Markkinointiin liittyvien asioiden valvontaa ei tule osittainkaan siirtää aluehallintovirastoihin. Aluehallintovirastojen valvonta johtaisi helposti valvonnan epäyhtenäiseen ratkaisukäytäntöön.

1. Tehtävänanto

Työryhmän tehtävänä on ollut *selvittää* kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja mahdolliset uudistamistarpeet. Lisäksi sen on tullut laatia *tarpeelliseksi harkitsemansa* ehdotukset toimivaltuuksien muuttamiseksi.

Keskuskauppakamari toteaa, että työryhmämietinnöstä ei ilmene perusteita sille, miksi kuluttaja-asiamiehen nykyinen keinovalikoima ei toimisi. Nykytilaa arvioidaan mietinnössä hyvin lyhyesti ja arvio on pinnallinen. Arviosta ei käy ilmi, miten paljon väitettyjä ongelmatapauksia on ollut, millä toimialoilla niitä on tai miten laajasti niiden arvioidaan vaikuttavan kuluttajien oikeudelliseen asemaan. Mietinnöstä ei myöskään käy ilmi, miten merkittäviä väitetyt ongelmatapaukset ovat kansantaloudellisesti.

Tilastotiedoista olisi ollut apua nykyisen keinovalikoiman riittävyttä arvioitaessa, mutta mietinnössä on tilastotietoja vähän. Kattavista tilastotiedoista olisi mahdollista nähdä, paljonko väitettyjä hankalia ja laajakantoisia ongelmatapauksia on ollut. Tilastot myös auttaisivat hahmottamaan, onko ylipäättään olemassa ongelmaa, johon nykyiset keinot eivät riitä. Dokumentoitu tieto edistäisi lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä parantaisi sen uskottavuutta. Tällaisen tiedon puuttuminen heikentää esityksen uskottavuutta. Esityksen tavoitteena näyttää olevan kuluttajansuojaviranomaisten



toimivaltuuksien lisääminen muutamien yksittäisten toimijoiden menettelyn suitsimiseksi. Esitetty sääntely kuitenkin kattaisi koko yrityssectän.

Voimassa olevan lainsäädännön toimivuuden arviointi on jäänyt mietinnössä vähälle huomiolle. Kuluttaja-asiamiehen valvontatoimintaa on työryhmässä käsitelty riittämättömästi ja tehtävänannon mukainen tarvekartoitus on käytännössä jäänyt tekemättä.

Mietinnön mukaan kuluttaja-asiamies on määrännyt kieltoja keskimäärin kolme kertaa vuodessa. Elinkeinonharjoittaja on vastustanut määrättyä kieltä keskimäärin kerran vuodessa. Kiistanalaisia tilanteita on näin ollen ollut hyvin vähän ja niitä on ilmennyt vain parilla toimialalla. Voimassa oleva viranomaisten keinovalikoima toimii siis erinomaisesti.

2. Keskuskauppakamarin yrityskysely

Yrityksiä koskevat seikat ovat jääneet työryhmämietinnössä vähälle huomiolle, vaikka sääntely kohdistuu juuri yrityksiin. Saadakseen käytännön tietoa yritysten näkemyksistä asiaan Keskuskauppakamari toteutti pienimuotoisen yrityskyselyn huhtikuussa 2015. Kyselyssä selvitettiin muun muassa sitä, keskittyvätkö kuluttajansuojaviranomaiset suomalaisen kuluttajan kannalta tärkeimpiin ongelmiin. Lisäksi yrityksiltä kysyttiin, miten hyvin kuluttajaviranomaiset ymmärtävät toimintansa käytännön seuraukset ja vaikutukset liiketoiminnalle. Yrityksiä pyydettiin kertomaan kokemuksiaan kuluttajaviranomaisten ja AVI:n toiminnasta. Yrityksiltä kysyttiin myös sitä, aiheuttavatko muut yritykset sellaista kilpailullista haittaa, joihin ei nykyisillä säännöksillä ole mahdollista puuttua.

Lisäksi kysyttiin, kuinka monessa yrityksessä on oma lakimies ja kuinka moni hankkii tarvitsemansa lakipalvelut ostopalveluina. Kyselyyn saatiin kymmeniä vastauksia kaikenkokoisilta yrityksiltä. Vastajia oli pienistä, alle 10 työntekijän yrityksistä, suuriin, yli 250 henkilöä työllistäviin yrityksiin.

Vastajista 66 prosenttia oli sitä mieltä, että kuluttajaviranomaiset keskittyvät huonosti tai vain kohtuullisesti suomalaisen kuluttajan kannalta tärkeimpiin ongelmiin. Vain 10 prosenttia vastajista antoi arvosanan hyvä tai erinomainen.

Samoin 66 prosenttia vastajista oli sitä mieltä, että kuluttajaviranomaiset ymmärtävät toimintansa seuraukset käytännön liiketoiminnalle huonosti tai vain kohtuullisesti. Tältä osin arvosanan hyvä antoi ainoastaan 5 prosenttia yrityksistä.

Vastajista 20 prosentilla on oma lakimies yrityksessään. Vastanneista 80 prosenttia siis hankkii lakipalvelut ostopalveluina. Tämä osoittaa muun muassa sen, että kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksen vastustaminen markkinaoikeudessa aiheuttaisi valtaosalle yrityksistä huomattavia lisäkustannuksia, kun ne joutuisivat hankkimaan asianajajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan markkinaoikeudessa käytävää prosessia varten.

Vastauksista ilmeni myös yritysten vakava huoli sääntelyn jatkuvasta lisääntymisestä. Selvityksen vastauksia muilta osin käsitellään jäljempänä tässä lausunnossa.



3. Suomen kuluttajansuoja maailman huippua

Mietinnössä kerrotaan, että Suomi on vuonna 2013 sijoittunut parhaalle sijalle EU:n kuluttajien toimintaympäristön laatuarviossa. On hyvä, että tällaisia tutkimustuloksia tuodaan mietinnössä esille.

Suomalaiset ovat siten EU:ssa tyytyväisimpiä markkinoiden toimivuuteen. Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksien muuttamiselle ei tämänkään vuoksi ole perusteita, sillä toimivaa järjestelmää ei ole syytä muuttaa.

Mietinnössä mainitaan myös Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n (ASML) kysely, josta ilmenee huoli siitä, keskittykö kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta kansantalouden kannalta oleellisiin asioihin. Keskuskauppakamarin selvityksessä yritysten viesti on hyvin samansuuntainen. Sekä ASML:n kyselyssä että Keskuskauppakamarin yrityksiltä saamassaan palautteessa korostui se, etteivät kuluttajaviranomaiset aina täysin ymmärrä valvontatoimintansa seurauksia yritysten liiketoiminnalle.

4. Lisäsääntely vai sääntelyn purku?

Lainsäädännön määrä kasvaa Suomessa kiihtyvällä tahdilla. Tarpeeton sääntely vaikeuttaa elinkeinonharjoittajien toimintaa. Ylisääntely jarruttaa kasvua ja ehkäisee investointeja. Sääntelyvimma estää työllistämistä ja aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa.

Moni sääntelyhanke on EU:sta lähtöisin, mutta kysymyksessä olevan hankkeen osalta on huomattavaa, että se on kansallista. Keskuskauppakamari korostaa, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ei pitäisi lisätä sääntelyä esitetyllä tavoin. Ehdotettu sääntely heikentäisi suomalaisten yritysten kilpailukykyä suhteessa ulkomaisiin toimijoihin.

Edellä mainitussa Keskuskauppakamarin selvityksessä yrityksillä oli mahdollisuus kommentoida työryhmämietintöä laajasti. Yrityksiltä saatiin muun muassa seuraavia kommentteja: "Kaiken kaikkiaan onko tiukennuksille nyt varaa, kun meillä on jo valmiiksi toimivat käytännöt ja yritykset Suomessa keskimäärin hoitavat asiansa hyvin? Sääntelyä ja byrokratiaa tulisi vähentää ja sovittaa yritysten kannalta niin, että saisimme tänne investointeja ja työpaikkoja. Eikä niin, että yrittäjät ahdetaan vieläkin tiukemmalle virkamiesten ikeen alle, eikä kohta kukaan uskalla yrittää sanktioiden pelossa." ja "Onko Suomessa todella niin, että eduskunta puhuu omiaan (byrokratian vähentäminen) ja virkamieskoneisto tekee toista (lisää byrokratiaa)?".

Tätä taustaa vasten olisi ollut tervetullutta pohtia myös mahdollisia sääntelyn purkukohteita.

5. Oikeusvertailu

Mietinnön oikeusvertailua koskevassa jaksossa kuvaillaan suurpiirteisesti Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan vastaavia säännöksiä. Säännösten toimivuutta käytännössä ei ole tarkemmin selvitetty ja arvioitu.



Esimerkiksi Ruotsin osalta voidaan todeta, että Ruotsin kuluttajavirasto käyttää markkinahäiriömaksua erittäin harvoin. Keskuskauppakamarin saaman tiedon mukaan Ruotsin markkinahäiriömaksu ei ole käytännössä osoittautunut niin tehokkaaksi sanktioksi kuin sitä säädettäessä toivottiin.

Huomioon tulee myös ottaa, että Ruotsin lain mukaan viranomaisen voidaan velvoittaa korvaamaan voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulut, jos viranomaisen on hävinnyt kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimusta koskeva oikeudenkäynnin markkinaoikeudessa.

6. Kilpailevat yritykset

Mietinnössä viitataan siihen, että esitys parantaisi moitteettomasti toimivien yritysten asemaa markkinoilla. Mietinnössä todetaan nimenomaisesti, että kilpailevat yritykset hyötyisivät ehdotetun mukaisesta sääntelystä.

Keskuskauppakamari korostaa, että kuluttajansuojaa koskevassa sääntelyssä tulisi keskittyä merkittäviin ja yleisesti esiintyviin *kuluttajansuojan* ongelmiin. Kuluttajansuojaviranomaisilla ei ole oikeudellisia toimivaltuuksia mahdollisiin yritysten välisiin ongelmiin. Niitä varten on omat säännöksensä, kuten laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa, ja itsesääntelytoimielimet, kuten Keskuskauppakamarin liiketapalautakunta.

Yritykset eivät ole havainneet kuluttajamarkkinoilla sellaisia kilpailun vääristymiä, jotka aiheutuisivat nimenomaan paikallisesti toimivien yritysten puutteellisesta valvonnasta, ja joihin kuluttajaviranomaisten toimenpitein olisi syytä puuttua. Kauppakamareihin tulee vuosittain tuhansia yhteydenottoja jäsenyrityksistä eikä niissä ole tullut esille kysymyksiä sääntelytoiveesta tältä osin. Kauppakamarit edustavat elinkeinoelämää laajalti, sillä kauppakamareilla on 18 000 jäsenyritystä.

7. Kuluttaja-asiamiehen määräämä kiello selkeissä lainrikkomustilanteissa

Kieltomenettelyä ehdotetaan muutettavaksi. Perusteeksi mainitaan se, että tällä tavoin kiello selkeissä lainrikkomustilanteissa saataisiin voimaan mahdollisimman pian. Ehdotetulle muutokselle ei ole tarvetta, koska markkinaoikeus voi nopeasti määrätä väliaikaisen kiellon voimassa olevan lain mukaan.

Nykyiset keinot siis mahdollistavat se, että selkeä lainrikkomus voidaan kieltää nopeasti. Käytännössä tämä tapahtuu seuraavasti:

Kuluttaja-asiamies tekee markkinaoikeuteen hakemuksen, jossa se pyytää markkinaoikeutta määräämään kiellon. Markkinaoikeus voi antaa kiellon väliaikaisena. Väliaikainen kiello on voimassa kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että 1.9.2013 alkaen vaatimus väliaikaisen kiellon määräämisestä on ollut mahdollista käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Kirjallinen menettely mahdollistaa kiellon käsittelyn viivytyksettä. HE 124/2012 vp sivulla 67 todetuoin tavoin väliaikaista kielloa tarkoittavat asiat ovat jo luonteeltaankin erittäin kiireellisiä. Hallituksen esityksessä on todettu, että muutos joustavoittaa väliaikaista kielloa koskevien asioiden käsittelyä. Kieltovaatimuksen nopeaa käsittelyä edistää myös



se, että kiello voidaan määrätä, vaikka asiaa ei ole saatu annettua tiedoksi sille, johon vaatimus kohdistuu.

Mietinnössä perustellaan kieltomenettelyn kääntämistä sillä, että elinkeinonharjoittaja saattaa vastustaa kuluttaja-asiamiehen kielloa selkeässä lainrikkomustilanteessa. Peruste ei ole kestävä, kun otetaan huomioon, että juuri selkeissä lainrikkomustilanteissa markkinaoikeus voi määrätä edellä selostetun väliaikaisen kiellon. Esimerkiksi markkinaoikeuden asioissa dnro 2014/504 ja dnro 185/10/M2 on menetelty tällä tavoin.

Mietinnössä todetaan, että väliaikainen kiello on "luonteensa puolesta" erilainen keino kuin varsinainen kiello eli sillä turvataan oikeustilaa oikeudenkäyntimenettelyn kestäessä. Asia on mietinnössä esitetty harhaanjohtavalla tavalla. Markkinaoikeuden mahdollisesti asettama väliaikainen kiello on luonnollisesti väliaikainen. Kuitenkin jos lopulliselle kiellolle on perusteita, markkinaoikeus määrää kiellon lopullisessa ratkaisussaan - oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lopuksi.

Esityksen mukaan kiello pitäisi voida määrätä, vaikka lainvastaisuus olisi riittävä ja tulkinnanvarainen.

Käytännössä väliaikaista kielloa koskeva asia on ratkaistu markkinaoikeudessa erittäin nopeassa aikataulussa. Esimerkiksi asiassa dnro 185/10/M2 väliaikaista kielloa oli haettu 12.5.2010 ja markkinaoikeus oli järjestänyt suullisen kuulemisen asiassa jo 20.5.2010. Kiello oli annettu pian suullisen kuulemisen jälkeen 28.5.2010. Tuolloin eli vuonna 2010 voimassa olleen lain mukaan asiassa tarvittiin myös suullinen kuuleminen toisin kuin nykyään. Nykyisin kiello on mahdollista antaa tätäkin esimerkkitapausta nopeammin.

Miksi vähän väliaikaisia kielloja?

Mietinnön mukaan väliaikaista kielloa markkinaoikeudessa ei haeta usein, koska markkinaoikeuden soveltamiskäytäntö on ollut "varsin tiukka". Keskuskauppakamari toteaa, että on selvää, ettei kielloa määrätä, jos markkinaoikeus on katsonut lainvastaisuuden olevan riittävä ja tulkinnanvarainen.

Väliaikaisten kiellojen vähäinen määrä voi johtua kolmesta asiasta: Se voi olla merkki siitä, ettei ongelmatapauksia ole juurikaan ollut. Toiseksi se voi olla merkki siitä, että kuluttaja-asiamies on ollut syytä tai toisesta haluton käyttämään tätä mahdollisuutta hakea väliaikaista kielloa. Kolmanneksi vähäinen väliaikaisten kiellojen määrä voi kertoa siitä, että selkeitä lainrikkomuksia on ollut äärimmäisen vähän. Yksityiskohtaisten tilastotietojen puuttuessa ei voida arvioida, onko vähäiseen määrään syytä joku näistä vai kaikki yhdessä.

On myös huomattava, että markkinoinnissa menettelyjen lainmukaisuutta arvioitaessa tilanteet ovat harvoin selkeitä. Markkinointi on monimuotoistunut viime vuosina. Sosiaalisen median alati muuttuva kenttä aiheuttaa myös omat haasteensa. Markkinointioikeudellisten asioiden monitulkintaisuutta heijastaa osaltaan se, että läheskään kaikki tuomioistuimen ratkaisut eivät ole olleet yksimielisiä. Asioiden hankaluutta lisää se, että monet markkinointisäännökset ovat EU-taustaisia.

Lopuksi on syytä todeta, että kuluttaja-asiamies yleisviranomaisena valvoo kuluttajamarkkinoinnin lainmukaisuutta. Mietinnön viittaukset erityisviranomaisiin ja niiden myötä erityislainsäädäntöön eivät ole relevantteja yleisviranomaisen toimivaltuuksia arvioitaessa. Käänteinen kieltomenettely on perusteltua eräissä toimialakohtaisissa tilanteissa, kuten perintää koskevissa erityissäännöksissä.



Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että käänteiselle menettelylle olisi perusteita yleisesti siten, että se kattaisi kaikki elinkeinoharjoittajat toimialasta riippumatta.

Ehdotus kieltomenettelyn kääntämisestä on perustuslain vastainen

Ehdotus kieltomenettelyn kääntämisestä on paitsi tarpeeton myös perustuslain vastainen. Vaikkei kaupallinen viestintä kuulukaan sananvapauden ydinalueelle, sananvapauden rajoittaminen ehdotetulla tavalla antaisi viranomaiselle perustuslain vastaiset laajat valtuudet määrätä kaupallisiin ilmaisuihin liittyviä kieltoja ilman tuomioistuimen käsittelyä. Sananvapauden rajoittamisen edellytykset ovat tiukat. Rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Näin ollen on selvää, että sananvapauden takaava ennakkosensuurin kieltolaki estää ehdotetun kaltaisen menettelyn. Lainsäädännössä lähtökohtana on aina oltava, että tuomioistuin määrittelee sananvapauden rajat.

Kuluttaja-asiamiehen vaatimukset menestyneet markkinaoikeudessa vaihtelevasti

Keskuskauppakamari on selvittänyt sitä, miten kuluttaja-asiamiehen vaatimukset markkinaoikeudessa ovat menestyneet vuodesta 2009 lukien.

Kahdessa tapauksessa markkinaoikeus hylkäsi kuluttaja-asiamiehen vaatimukset kokonaisuudessaan. Toisessa näistä tapauksista markkinaoikeus oli asian valmistelussa ja istunnossa kiinnittänyt kuluttaja-asiamiehen huomiota sen kieltovaatimuksen sisältöön ottaen huomioon, että markkinaoikeudellisen kiellon tulee olla sisällöltään selkeä ja tarkkarajainen. Tästä huolimatta kuluttaja-asiamies oli pysynyt vaatimuksensa alkuperäisessä muotoilussa. Tämä oli yksi syy, jonka vuoksi kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimus tässä asiassa hylättiin (MAO 23/13).

Toisessa tapauksessa kuluttaja-asiamiehen vaatimusten hylkääminen perustui siihen, että markkinaoikeus tulkitse kuluttajansuojalain täysin toisella tavalla kuin kuluttaja-asiamies. Markkinaoikeuden perusteluissa viitattiin muun muassa sovellettavan lainkohdan, KSL 2 luvun 9 §, esimerkkeihin ja direktiiviin, jonka implementointiin säännös perustuu. Markkinaoikeuden perustelut osoittavat selkeästi, miten poikkeava kuluttaja-asiamiehen käsitys lain sisällöstä oli suhteessa tuomioistuimen käsitykseen (MAO 55/14).

Kahdeksassa kuluttaja-asiamiehen ajamassa asiassa markkinaoikeus hylkäsi vaatimukset ainakin osittain. Osa näistäkin ratkaisuista syntyi äänestyksen tuloksena. Yhdessä asiassa kuluttaja-asiamies vaati kieltoa kuluttajansuojalain etämyyntisäännösten perusteella. Markkinaoikeus kuitenkin totesi, että televisiomainosta ei tule arvioida etämyyntiä koskevien erityissäännösten perusteella, vaan sitä on arvioitava kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointia koskevien yleissäännösten perusteella (MAO 605:14).

Vain noin puolet kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimuksista menestyi kokonaan tai lähes kokonaan markkinaoikeudessa.

Markkinaoikeuden ratkaisusta voi valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Vuodesta 2009 lukien korkein oikeus on myöntänyt kolmessa tapauksessa valitusluvan



asiaan, joka koskee kuluttaja-asiamiehen kieltoa. Niistä yhdessä kuluttaja-asiamiehen vaatimus on hylätty kokonaisuudessaan, koska sille ei ollut perusteita (KKO 2011:77). Yhdessä tapauksessa vaatimukset hyväksyttiin, mutta ratkaisu ei ollut yksimielinen (KKO 461:09). Kolmannessa tapauksessa kuluttaja-asiamiehen vaatimus ei menestynyt kuluttaja-asiamiehen esittämällä aggressiivista menettelyä koskevilla perusteilla. Korkein oikeus kuitenkin kielsi menettelyn, mutta aivan toisiin perusteisiin nojautuen. Tämäkin ratkaisu oli äänestys (KKO 2013:5).

Edellä kuvattu on omiaan osoittamaan, että monet kuluttajansuojalain säännökset eivät ole tarkkarajaisia ja selkeitä. Niiden soveltaminen käytännössä on usein vaikeaa. Käsitys siitä, milloin kysymys on selkeästä lainrikkomuksesta, saattaa vaihdella merkittävästi.

Oikeudenkäyntikulut

Säännökset markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä ovat oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvussa. Sen 16 §:n mukaan asianosaiset vastaavat itse oikeudenkäyntikuluistaan. Tällöin yrityksen maksettavaksi tulevat sekä markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksu että tarpeelliset asiamies- ja muut kulut. Mietinnössä ei ole käsitelty lainkaan oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevaa asiaa.

Asian vireille panijan (ehdotuksen mukaisesti yrityksen) olisi maksettava asian käsittelystä markkinaoikeudessa 244 euron oikeudenkäyntimaksu. Maksua on uudessa tuomioistuinten maksujärjestelmän kehittämistä koskevassa mietinnössä ehdotettu nostettavaksi 2 000 euroon.

Lisäksi asian käsittely markkinaoikeudessa edellyttää erityisasiantuntemusta eli käytössä yrityksen olisi palkattava asiamieheksi markkinaoikeudellisiin asioihin perehtynyt asianajaja. Asiamieskulut tällaisissa asioissa ovat useita kymmeniä tuhansia euroa. Jos yritys vastustaisi kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimusta markkinaoikeudessa, yrityksen omat oikeudenkäyntikulut jäisivät yrityksen kannettaviksi kaikissa tilanteissa – jopa silloin, kun yritys voittaa oikeudenkäynnin. Toisin sanoen yritys joutuisi maksamaan oikeudenkäyntikulunsa silloinkin, kun viranomainen on tulkinut lakia virheellisesti.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille kiellon vastustaminen olisi käytännössä mahdotonta. Asiassa on tältä osin kysymys oikeuden saatavuudesta ja ehdotuksen perustuslain 21 §:n mukaisuudesta.

Jos kieltomenettely käännettäisiin ehdotetulla tavalla, samalla olisi muutettava lakia oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa. Sitä olisi muutettava siten, että kuluttaja-asiamiehen kieltoa koskevissakin asioissa noudatettaisiin oikeudenkäymiskaaren oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä. Tällöin kuluttaja-asiamiehen kieltoa menestyksellisesti vastustanut elinkeinonharjoittaja voisi vaatia, että markkinaoikeus velvoittaa kuluttaja-asiamiehen korvaamaan jutun voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti. Tällainen malli on käytössä muun muassa Ruotsissa.



8. Seuraamusmaksu

Mietinnössä todetaan, että lain rikkomisesta tulisi aiheutua elinkeinonharjoittajalle suora taloudellinen seuraamus. Tällainen seuraamus vielä puuttuu kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimasta. Mietinnössä tosin kerrotaan, että tietyistä menettelyistä voi seurata rikosoikeudellinen seuraamus, mutta käytännössä kuluttajansuoja-asioissa on nostettu vähän syytteitä ja sakkorangaistukset ovat määrältään vähäisiä.

Mietinnöstä ei löydy vakuuttavia perusteluja sille, miksi keinovalikoimaan ehdotetaan seuraamusmaksua. Rikosasioista todettu jo sinänsä havainnollistaa sitä, ettei Suomessa ole suuria ongelmia kuluttajansuojan osalta. Äärimmäisen harva asia käsitellään rikosasianä. Rikoslain mukaiset rangaistussäännökset on säädetty tehostamaan kuluttajansuojalain mukaista kieltojärjestelmää. Tämän tulisi riittää, kun erityistä tarvetta lisäsanktioille ei ole osoitettu. Lisäksi seuraamusmaksu on tarpeeton ottaen huomioon myös se, että elinkeinonharjoittajalle saattaa aiheutua sopimusoikeudellisia seuraamuksia hänen toimittuaan lain säännösten vastaisesti.

Hallinnollisten sanktioiden lisääntyminen lainsäädännössä yleisesti ei ole peruste säätää lisää uusia hallinnollisia sanktioita. Mahdollisten uusien sanktioiden tarve on selvittettävä. Jos erityistä ja laajaa tarvetta uusille sanktioille ilmenee, niiden on oltava perustuslain mukaisia. Keskuskauppakamari korostaa, että ehdotettu seuraamusmaksu on perustuslain vastainen, koska tällaisesta markkinaoikeuden päätöksestä ei voi valittaa muutoin kuin silloin, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotetun seuraamusmaksun ongelmana on se, että se voitaisiin määrätä sellaisten kuluttajansuojalain säännösten perusteella, jotka eivät ole tarkkarajaisia. Kun seuraamusmaksun soveltamisala olisi hyvin laaja, se jättäisi viranomaiselle huomattavan laajan toimivallan hallinnollisen sanktion käyttämiselle. Tämä olisi riski yritysten oikeusturvan kannalta.

Mietinnön perusteluissa todetaan, että seuraamusmaksun tyyppinen keino ennaltaehkäisisi elinkeinonharjoittajan toimintaa. Tältä osin Keskuskauppakamari yhtyy mietinnössä esitettyyn. Lisääntyvä sääntely erilaisine hallinnollisine seuraamusmaksuineen ehkäisee tehokkaasti taloudellista toimeliaisuutta ja vähentää halua perustaa yrityksiä. Tältä osin lausumme vielä erikseen lausuntomme kohdassa "Vaikutusten arviointi".

Jos seuraamusmaksu vastoin käsitystämme katsotaan mahdolliseksi säätää siten, että menettelyn perustuslainmukaisuus taataan, seuraamusmaksu alarajaa tulee laskea, seuraamusmaksun määrä tulee olla korkeintaan 50 000 euroa ja seuraamusmaksu voidaan määrätä vain tarkkarajaisen säännöksen perusteella. Lisäksi laissa tulee olla nimenomainen säännös siitä, että neuvottelu on ensisijainen keino ratkaista asia.

9. Keskitetty valvonta säilytettävä

Esityksen mukaan AVIt valvoisivat markkinointia koskevia säännöksiä alueellisesti. Mietinnön mukaan näin lisättäisiin alueellisen valvonnan tehokkuutta. AVIt toimisivat Kilpailu- ja kuluttajaviraston alaisina viranomaisina. Tällaisen organisoitavan katsotaan "turvaavan ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä".



Keskuskauppakamari korostaa, että ainoastaan keskitetty valvonta takaa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön. Mietinnössä ei ole selvitystä siitä, mikä on se erityinen tarve, joka on alueellisen valvonnan tehostamisen taustalla. Jos vain alueellisesti toimivien yritysten toiminnassa on aitoja ongelmia, mietinnöstä tulisi ilmetä, millaisia ne ovat. Ongelmien puuttuessa yritysten alueelliseen valvontaa ei ole syytä panostaa.

Ehdotus ei johtaisi viranomaisresurssien tehokkaampaan käyttöön. Keskuskauppakamarin yritysten keskuudessa tekemän selvityksen mukaan muun muassa AVIen lupakäsittelyjen todettiin olevan hitaita. Jos lupakäsittely on hidasta, siihen lienee ainakin osittain syynä resurssiongelmat. Jos AVIt eivät kykene nykyisillä resursseilla selviytymään tehtävistään, niitä ei pidä kuormittaa uusilla tehtävillä eikä etenkin sellaisilla tehtävillä, joissa niillä ei ole asiantuntemusta.

Uudet tehtävät vaativat syvällistä perehtymistä asioihin, mikä edellyttää laajamittaista koulutusta ja ajallista panostusta. Tämä puolestaan on pois AVIen nykyisten tehtävien hoitamisesta. Esitys ei tältä osin ole kannatettava - etenkin, kun Keskuskauppakamarin yrityksiltä saamien kommenttien joukossa oli muun muassa huoli siitä, että AVIen toiminta on "tempoilevaa ja ajoittain vaikeasti ennakoitavaa". Keskuskauppakamari korostaa, että yritysten yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi valvontatoiminta ei saa olla tempoilevaa, epäyhtenäistä eri puolilla maata eikä vaikeasti ennakoitavaa.

Tammikuussa 2015 julkaistiin valtiovarainministeriön työryhmän raportti AVIen toiminnasta ja prosesseista. Raportin mukaan AVEilla on ollut viime vuosina vaikeuksia selviytyä tehtävistään eikä asetettuja tavoitteita ole saavutettu. Raportissa todetaan, että AVIen tehtävät ovat jatkuvasti lisääntyneet ja että AVIen toiminnan tehokkuudessa ja prosessien toimivuudessa on ollut ongelmia. Raportin johtopäätöksissä on pitkä lista kehittämiskohteita. Johtopäätöksissä muun muassa todetaan, että AVIen kesken on tarve yhtenäistää prosesseja ja toimintatapoja.

Vaikka työryhmäraportti käsittelee maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtäviä, kysymys on silti samasta viranomaisesta, jolle nyt puheena olevassa mietinnössä esitetään uusia tehtäviä. Esityksen mukaiset AVIen uudet tehtävät ilmenisivät helposti markkinointivalvonnassa epäyhtenäisinä käytäntöinä eri puolilla maata vähintäänkin ensimmäisinä vuosina. Erityistä panostusta tarvittaisiin muun muassa toimintatapojen ja tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen AVIen kesken. Lisäksi yhdenmukaisiin menettelytapoihin tulisi panostaa myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja AVIen keskinäisessä suhteessa. Mitä useampi viranomainen tulkitsee abstrakteja lain säännöksiä, sitä suurempi vaara on, että säännöksiä tulkitaan eri puolilla maata eri tavoin. Yritysten tasavertainen kohtelu edellyttää, että markkinoinnin rajoituksia tulkitaan yhdenmukaisesti.

AVIen ongelmat nykyistenkin tehtäviensä hoitamisessa ilmenevät myös siltä osin, että niillä ei ole yhteistä tietojen tallennusjärjestelmää yhteisistä tehtävistä huolimatta. Lisäksi tilastointi eri AVEissa ei ole keskenään vertailukelpoista. Tiedot perustuvat Keskuskauppakamarin Etelä-Suomen AVI:ltä saamaan informaatioon, kun Keskuskauppakamari pyysi hintojen ilmoittamista koskevia valvontatilastoja vuosilta 2013 ja 2014.

Kootusti voidaan todeta, että AVIen valvontavaltuuksien laajentaminen johtaisi viranomaisresurssien epätarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen. AVIen toimivallan laajentaminen edellyttäisi jokaisessa kuudessa AVI:ssä erityisen taitavaa johtamista, kouluttamista, virastojen välisten tietojärjestelmien kehittämistä ja yhteensovittamista.



Nykyisessä valtion taloustilanteessa niukkoja resursseja ei ole syytä suunnata mahdollisten paikallisten, merkitykseltään vähäisten ja nopeasti ohimenevien rikkomusten käsittelemiseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiantuntemus, kokemus ja resurssit valvoa markkinointiasioita ovat riittävät.

10. Sääntelyn vaikutusten arviointi

Vaikutusarviointi puutteellinen

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman mukaan (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006) mukaan kunkin säädöshankkeen yhteiskunnallinen tarve ja kilpailukykyvaikutukset on arvioitava. Samalla on arvioitava huolellisesti, edellyttääkö tavoitteiden saavuttaminen ylipäättään uutta lainsäätöä.

Keskuskauppakamari korostaa, että uutta sääntelyä harkittaessa on huolellisesti arvioitava sääntelystä aiheutuvat kustannukset. Tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, mihin tahoihin kustannukset kohdistuvat. Tämän esityksen merkityksellisiä tahoja ovat yritykset. Ehdotuksessa olisi myös tullut ottaa huomioon, millaisia kustannuksia sääntely aiheuttaa julkiselle taloudelle, kun valvovien viranomaisten tehtäviä muutetaan. Esimerkiksi oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei ole otettu huomioon mietinnössä. Lisäksi olisi tullut arvioida, miten suuri on se hyöty, jota kuluttajille väitetään koituvan nykyistä laajemmasta kuluttajansuojasta. Hyvässä lainvalmistelussa tulee sovittaa yhteen eri osapuolten intressit parhaalla mahdollisella tavalla.

Esityksessä mainituista vaikutuksista

Työryhmän esityksessä vaikutuksia on arvioitu suppeasti. Vaikutuksista todetaan, että kieltomenettelyn muuttaminen merkitsisi sitä, että lainvastaisuudet saataisiin nykyistä useammin päätökseen kuluttaja-asiamiehen itsensä asettaman kiellon nojalla. Tässä yhteydessä olisi tullut mainita asian kääntöpuoli. Kieltomenettelyjen nopeutuminen johtuisi siitä, että suurimmalla osalla yrityksiä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia lähteä prosessaamaan markkinaoikeuteen.

Lisäksi mietinnössä todetaan, että markkinaoikeusprosessi voisi viedä kuluttaja-asiamiehen resursseja vähemmän kuin nykyisin. Tämä pitää paikkansa. Asian kääntöpuolena on se, että prosessi vastaavasti vaatisi yritykseltä enemmän taloudellista panostusta kuin nykyisin.

Mietinnön yritysvaikutusten arviointi on kevyt. Se ei perustune yrityksiltä saatuun tietoon. Hyvin valmistellussa yritysvaikutusarviossa tulisi yksityiskohtaisemmin ottaa huomioon myös se, miten muuttunut sääntely muuttaisi yrityksen prosesseja. Tällaisia ei käy ilmi esityksestä.

Hyöty-haitta -punninta

Työryhmän olisi tullut arvioida, ovatko sääntelyllä saatavat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat lisäkustannukset. Vaikka sääntelyllä pyritään edistämään yleistä hyvää, lisäsääntely ei aina paranna yhteiskunnan ja markkinoiden toimivuutta. Esitystä puoltavia taloudellisia vaikutuksia olisi ollut syytä ainakin luetella, vaikkei euromääräisiä lukuja olisikaan voinut esittää. Tällä tavoin olisi ollut mahdollista karkeasti arvioida, onko lisäsääntelyllä saavutettavat hyödyt oikeassa suhteessa aiheutuviin

kustannuksiin. Paras sääntelyvaihtoehto löytyy, kun lopulta päästään arvioimaan säännösten nettovaikutuksia. Mietinnössä tällaista arviota ei ole tehty.

Sääntelyn määrä vaikuttaa markkinoihin

Sääntelyn määrällä on merkitystä yritysten toimintaan markkinoilla. Sääntelyn väheneminen lisää kilpailua, innovointia, tuottavuutta ja uusia teknologioita markkinoilla. Uutta sääntelyä ehdotettaessa on otettava huomioon myös sääntelytaakan psykologinen rasitus elinkeinoharjoittajille. Lisäsääntely nostaa potentiaalisten elinkeinoharjoittajien kynnystä tulla markkinoille. Tämä puolestaan vähentää kilpailua. Vähäinen kilpailu johtaa kuluttajahintojen nousuun. Tällöin kuluttajan asema käytännössä heikentyy lisääntyneen sääntelyn vuoksi.

Esitetty seuraamusmaksu on esimerkki siitä, miten sääntelyn keinoin voidaan vähentää yritysten kiinnostusta tulla markkinoille tai ainakin kuluttajamarkkinoille. Yritykset todennäköisesti keskittyisivät mieluummin B-to-B –markkinoille, jossa sääntely on vähäisempää. Esitetyn kaltaiset erittäin korkeat seuraamusmaksut voivat jopa karkottaa potentiaalisen yrittäjän kokonaan markkinoilta.

Markkinaoikeudella resurssit erinomaiset

Mietinnössä ei ole käsitelty viimeaikaisia muutoksia markkinaoikeudessa, vaikka markkinaoikeus on se tuomioistuin, joka käsittelee kuluttajansuoja-asioita. Markkinaoikeuden toimivalta on 1.9.2013 laajentunut, kun siitä tuli myös teollis- ja tekijänoikeusasioita käsittelevä tuomioistuin. Tästä syystä markkinaoikeuden resurssit on vahvistettu huomattavassa määrin. Markkinaoikeuden mahdollisuudet käsitellä nopeasti sen ratkaistavaksi saatettuja asioita ovat siten erinomaiset. Keskimääräiset käsittelyajat ovat parina viime vuonna lyhentyneet. Näin ollen mietinnössä mainittu tavoite saada asiat nopeasti ratkaistuksi on jo ratkaistu markkinaoikeuden osalta.

11. Paremman sääntelyn periaatteet unohdettu

Edellä on jo viitattu paremman sääntelyn toimintaohjelmaan ja sen periaatteisiin. Näitä periaatteita ovat muun muassa seuraavat:

- Sääntelyn on edistettävä oikeusvarmuutta ja luottamusta. Lainsäädännön tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin.
- Sääntely ei saa olla itsetarkoituksellista.
- Lainsäädännön tulee edistää markkinoille pääsyä ja tuottavuutta.
- Lainsäädännöllä tulee ylläpitää ja parantaa Suomen kiinnostavuutta yritystoiminnan sijaintipaikkana. Lainsäädännöllä tulee luoda suomalaiselle elinkeinotoiminnalle kilpailuetuja.
- Lainsäädännöllä tulee osaltaan huolehtia julkisen talouden kestävyyydestä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Mietintöä laadittaessa on sivuutettu mainitut paremman sääntelyn periaatteet. Esitys ei nostaisi kuluttajansuojan tasoa Suomessa. Sen sijaan se lisäisi epävarmuutta markkinoilla, aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia yrityksille ja heikentäisi suomalaisten yritysten kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Esitys olisi myös omiaan aiheuttamaan lisätyötä valvoville viranomaisille ja lisäisi siten



julkisen talouden kustannuksia. Lisäksi esitys toteutuessaan heikentäisi Suomen kiinnostavuutta yritystoiminnan sijaintipaikkana.

Risto E. J. Penttilä

toimitusjohtaja