Oikeusministeriö 30.4.2015

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö 4.3.2015; OM 1/471/2014

Lausunto kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksia selvittäneen työryhmän mietinnöstä

# Työryhmän mietintö ja sen tausta

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksia selvittäneen työryhmän mietinnöstä. Työryhmän tehtävänä oli valtioneuvoston kuluttajapoliittisen ohjelman mukaisesti selvittää kuluttajansuojaviranomaisten nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja arvioida tarvetta uudistaa toimivaltuuksia. Suomen Yrittäjät oli edustettuna työryhmässä ja jätti yhdessä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n kanssa eriävän mielipiteen mietinnöstä.

Suomen Yrittäjät korostaa, että kuluttajamarkkinoiden toimivuus ja tehokas valvonta on tärkeää niin kuluttajien kuin elinkeinonharjoittajien kannalta. Työryhmän työn aikana ei ole kuitenkaan käynyt ilmi, että kuluttajamarkkinoilla olisi sellaisia merkittäviä ja laajoja ongelmia, joiden vuoksi olemassa olevia valvontakeinoja tulisi olennaisesti muuttaa.

# Kuluttajamarkkinat toimivat hyvin

Voimassa olevan lainsäädännön toimivuuden arviointi on jäänyt mietinnössä vain vähälle huomiolle, vaikka työryhmän toimeksiantona on nimenomaisesti ollut nykyisten toimivaltuuksien toimivuuden selvittäminen. Nykytilan riittävä arviointi on keskeinen osa hyvää lainvalmistelua ja se on erityisen tärkeää silloin, kun uusia merkittäviä ehdotuksia perustellaan vallitsevan lainsäädännön puutteilla.

Kuluttajamarkkinoilla ei Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan ole sellaisia ongelmia, joihin viranomaisen nykyisillä toimivaltuuksilla ei voitaisi puuttua. Mietinnössä esitetyistä tilastoista voidaan havaita, että kuluttaja-asiamies on itse määrännyt kiellon keskimäärin kolme kertaa vuodessa ja hakenut markkinaoikeudelta kieltoa keskimäärin vain hieman useammin. Kuluttajamarkkinoiden kokonaisuus huomioon ottaen näitä määriä voidaan pitää erittäin vähäisinä.

Suomalaiset ovat myös tyytyväisiä markkinoiden toimivuuteen eurooppalaisittain vertaillen. Kuten mietinnössä on todettu, Suomi on vuonna 2013 sijoittunut jaetulle parhaalle sijalle, kun on arvioitu kuluttajien toimintaympäristön laatua EU:ssa. Nykytila ei siten anna aihetta toimivaltuuksien muutoksiin.

# Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto

Kuluttaja-asiamies voi nykyään määrätä kiellon asioissa, jotka eivät ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattavia. Kuluttaja-asiamies voi siten määrätä kiellon vain selkeissä lainrikkomustilanteissa. Jos asia on lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava, kiellon voi määrätä markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Jos elinkeinonharjoittaja ilmoittaa vastustavansa kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltoa vähintään kahdeksan päivän määräajassa, kielto raukeaa.

Mietinnössä kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltoa koskevaa menettelyä esitetään muutettavaksi siten, että elinkeinonharjoittajan vastustus ei saisi kieltoa raukeamaan, vaan elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia markkinaoikeuden tutkittavaksi 30 päivän kuluessa kiellon tiedoksisaannista. Mietinnössä esitetään myös, että kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon soveltamisalaa laajennettaisiin. Ehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamies ei voisi määrätä kieltoa silloin, kun asia on lain soveltamisen kannalta huomattava. Muuten merkitykseltään huomattavissa tilanteissa kuluttaja-asiamiehellä olisi siten mahdollisuus määrätä kielto.

Suomen Yrittäjät ei pidä tarkoituksenmukaisena, että kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä. Nykyisen säännöksen soveltamisala on vakiintunut, eikä työryhmän työn aikana ole noussut esiin seikkoja, joiden mukaan kiellon soveltamisalaa olisi tarvetta laajentaa. Olisikin perusteltua, että myös jatkossa merkitykseltään huomattavissa asioissa kiellon voi määrätä vain tuomioistuin. Kiellon soveltamisalan säilyttämistä entisellään puoltaisi myös se, että tällöin kuluttaja-asiamiehen kieltoa koskeva toimivalta olisi yhdenmukainen lakiin saatavien perinnästä sisältyvän vastaavan kuluttaja-asiamiehen kiellon kanssa.

# Seuraamusmaksu

Kuluttaja-asiamiehen ensisijainen keino ongelmiin puuttumiseksi on neuvotteluvelvollisuus. Kuluttaja-asiamies voi turvautua pakkokeinohin vasta sitten, jos kuluttaja-asiamiehen lainvastaiseksi katsomasta menettelystä ei ole saavutettu ratkaisua elinkeinonharjoittajan kanssa käytävissä neuvotteluissa. Mietinnön mukaan kuluttaja-asiamiehen valvonta-asioista valtaosa (vuosittain 70–120 asiaa) ratkeaa neuvottelumenettelyssä. Neuvotteluvelvollisuus on käytännössä erittäin tärkeä osa kuluttaja-asiamiehen suorittamaa valvontaa, ja sen tulee olla ensisijainen valvontakeino myös jatkossa.

Mietinnössä ehdotetaan, että tiettyjen laissa yksilöityjen säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle sanktioluontoinen hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksua perustellaan sillä, että suora taloudellinen seuraamus lainsäädännön rikkomisesta puuttuu ja että selkeät lainrikkomuksen on tarvetta saada loppumaan nykyistä nopeammin. Mietinnöstä ei kuitenkaan käy ilmi, että kuluttajamarkkinoilla olisi sellaisia ongelmia, joihin nimenomaisesti seuraamusmaksulla voitaisiin tehokkaasti puuttua.

On huomattava, että seuraamusmaksu ei nopeuttaisi valvonta-asian käsittelyä. Seuraamusmaksu olisi vain yksi uusi sanktioluontoinen hallinnollisen seuraamus. Seuraamusmaksu soveltuisi huonosti myös kuluttajansuojalainsäädännön markkinointia ja menettelytapoja koskevien säännösten rikkomisen seuraamukseksi, koska mainitut säännökset ovat yleisluonteisia. Seuraamusmaksu on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen, minkä vuoksi säännöksen, jonka rikkomisesta seuraamusmaksu voisi aiheutua, olisi oltava tarkkarajainen ja täsmällinen.

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus on myös hyvin kyseenalainen, koska mietinnön mukaan seuraamusmaksu voisi aiheutua erittäin yksityiskohtaisten tiedonantovelvoitteiden rikkomisesta. Lisäksi on tarpeellista tunnistaa, että elinkeinonharjoittajalle aiheutuu jo nykyisten valvontakeinojen seurauksena taloudellista haittaa siitä, jos hän on menetellyt kuluttajansuojalain vastaisesti. Elinkeinonharjoittajalle voi seurata uhkasakko, eikä erilaisten epäsuorien sopimusoikeudellisten seuraamusten vaikutusta pitäisi niitäkään vähätellä.

Seuraamusmaksun uhka aiheuttaisi yrityksille hallinnollista taakkaa, sillä sen pelotevaikutus kohdistuisi erityisesti juuri niihin pienempiin yrityksiin, jotka jo nyt haluavat hoitaa ja hoitavat lain mukaiset velvoitteensa asianmukaisesti. Seuraamusmaksun mahdollisuus voisi tällöin aiheuttaa ylivarovaisuutta pienempien yritysten markkinoinnille, koska tällaisilla yrityksillä ei ole suuria resursseja tai osaamista markkinoinnissaan.

Lisäksi on huomattava, että seuraamusmaksusääntelyllä ei todennäköisesti voitaisi vaikuttaa aitojen markkinahäirikköjen toimintaan, ja erityisesti tilanteisiin, joissa ulkomainen elinkeinonharjoittaja suuntaa väärinkäytökseen perustuvaa toimintaa suomalaisiin kuluttajiin. Suomen Yrittäjät pitää ehdotettua seuraamusmaksusääntelyä suhteettoman ankarana ja katsoo, ettei se ole tarkoituksenmukainen keino kuluttajamarkkinoiden toiminnan turvaamiseen.

# Markkinoinnin valvontaa ei tule hajauttaa

Mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa myös aluehallintovirastot valvoisivat markkinointia koskevien säännösten noudattamisesta alueellisesti ja toimisivat siinä Kilpailu- ja kuluttajaviraston alaisina viranomaisina. Valvontatoimivallan antamisella aluehallintovirastoille tosiasiallisesti hajautettaisiin markkinointia koskevien säännösten valvonta. Mietinnössä ei kuitenkaan ole esitetty, että vain alueellisesti tai paikallisesti toimivien yritysten toiminnasta olisi aiheutunut sellaisia merkittäviä ongelmia kuluttajille, jotka puoltaisivat aluehallintoviranomaisten toimivaltuuksien lisäämistä. Mietinnössä ei siten ole perusteltu aitoa tarvetta valvontatoimivallan hajauttamiselle.

Valvonnan hajauttaminen ei kuitenkaan turvaisi ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä ja elinkeinonharjoittajien tasapuolista kohtelua, kuten mietinnössä annetaan ymmärtää, vaan päinvastoin ainoastaan keskitetty valvonta voi taata yhdenmukaisen ratkaisukäytännön. Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan elinkeinonharjoittajat eivät koe, että valvonta olisi käytännössä epätasapuolista tai että kilpailussa olisi alueellisesti sellaisia vääristymiä, jotka johtuisivat alueellisesti puutteellisesta valvonnasta. Tältä osin toteamme myös, että Suomen Yrittäjien puhelinneuvontaan tulleista vuosittaisista noin 50 000 yhteydenotosta alle 1 % koskee kuluttaja-asioita. Valvontaa koskevien yhteydenottojen määrä on vielä tätäkin pienempi, mikä tukee käsitystä siitä, ettei markkinoilla ole sellaisia laajoja ongelmia, joiden vuoksi valvontaa olisi tarpeen olennaisesti lisätä.

Kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevien säännösten soveltaminen edellyttää vahvaa erityisosaamista, ymmärrystä markkinoiden rakenteesta ja teknologioista sekä kansallisen ja EU-oikeuskäytännön tuntemusta. Tällaisen asiantuntemuksen luominen eri aluehallintoviranomaisille ei ole rajallisten resurssien kannalta järkevää. Keskitetty valvonta ja päällekkäisyyksien välttäminen ovat ainoita keinoja järjestää valvonta tehokkaasti ja elinkeinonharjoittajat tasapuolisesti huomioivalla tavalla. Näin ollen keskitetty valvonta on myös ainoa keino varmistaa elinkeinonharjoittajien oikeusturva.

Suomen Yrittäjät ei pidä valvontatoimivallan hajauttamista aluehallintovirastoille perusteltuna. Nykyinen keskitetty valvonta on syytä säilyttää.

Suomen Yrittäjät

Jussi Järventaus

toimitusjohtaja

Albert Mäkelä

lainopillinen asiamies