

Kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistaminen

Lausuntotiivistelmä



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:41

Kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistaminen

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-782-3

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	17.10.2019	
Tekijät	Johanna Hossa		
Julkaisun nimi	Kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistaminen Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:41		
Diaari/hankenumero	VN/2586/2018	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-782-3	ISSN PDF	2490-1172
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-782-3		
Sivumäärä	40	Kieli	suomi
Asiasanat	kuluttajansuoja, valvontaviranomaiset		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö pyysi kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä lausuntoa 50 viranomaiselta ja yhteisöltä. Näistä lausunnon antoi 36 tahoa.</p> <p>Erityisesti viranomaistahot sekä kuluttajia edustavat tahot suhtautuivat pääosin myönteisesti ehdotukseen ja erityisesti siihen, että kuluttaja-asiamiehellä olisi samat valtuudet riippumatta siitä, onko kyse yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta vai muusta asiasta.</p> <p>Elinkeinoelämää edustavien tahojen näkemykset seuraamusmaksun käyttöönotosta jakautuivat. Useat elinkeinoelämää edustavat tahot suhtautuivat kielteisesti seuraamusmaksun käyttöönottoon ja erityisesti siihen, että seuraamusmaksusääntely ulotettaisiin koskemaan myös puhtaasti kansallisia asioita, joita yhteistyöasetus ei koske. Toisaalta eräät elinkeinoelämää edustavat tahot suhtautuivat seuraamusmaksun käyttöönottoon hyväksyvästi.</p> <p>Myös seuraamusmaksun enimmäismäärä, mietinnön mukaan pääsääntöisesti neljä prosenttia liikevaihdosta, jakoi mielipiteitä.</p> <p>Useat elinkeinoelämää edustavat tahot kritisoivat ehdotusta, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen määräämään kieltopäätöksen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan tulisi viedä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi eikä kielto enää raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella. Myös markkinaoikeus kyseenalaisti uudistuksen tarpeellisuuden.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	17.10.2019	
Författare	Johanna Hossa		
Publikationens titel	Reformering av konsumentmyndigheternas befogenheter Sammandrag av remissvaren		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:41		
Diarie-/projektnummer	VN/2586/2018	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-782-3	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-782-3		
Sidantal	40	Språk	finska
Nyckelord	konsumentskydd, tillsynsmyndigheter		
Referat	<p>Justitieministeriet bad 50 myndigheter och sammanslutningar yttra sig om arbetsgruppens betänkande om reformering av konsumentmyndigheternas befogenheter. Av dem gav 36 ett utlåtande.</p> <p>I synnerhet myndigheter samt aktörer som företräder konsumenterna förhöll sig i regel positiva till förslaget och i synnerhet till att konsumentombudsmannen ska ha samma befogenheter oberoende av om det är fråga om ett ärende om omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde eller något annat ärende.</p> <p>De aktörer som företräder näringslivet har delade meningar om införandet av en påföljdsavgift. Många av dem förhöll sig negativa till att en påföljdsavgift införs och i synnerhet till att bestämmelserna om påföljdsavgift skulle utsträckas till att gälla också sådana rent nationella ärenden som samarbetsförordningen inte gäller. Å andra sidan förhöll sig vissa aktörer positiva till införandet av en påföljdsavgift.</p> <p>Även påföljdsavgiftens maximibelopp, enligt betänkandet i regel fyra procent av omsättningen, delade åsikterna.</p> <p>Flera av de aktörer som företräder näringslivet kritiserade förslaget om att en näringsidkare som är missnöjd med ett av konsumentombudsmannen meddelat beslut om förbud ska föra ärendet till marknadsdomstolen och att förbudet inte längre ska förfalla enbart på det grund att näringsidkaren motsätter sig det. Även marknadsdomstolen ifrågasatte behovet av en reform.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Työryhmän mietintö.....	7
1.2	Yhteenveto lausunnoista.....	8
2	Yleisiä huomioita	10
3	Yksityiskohtaiset kannanotot	14
3.1	Laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista	14
3.1.1	Yleistä.....	14
3.1.2	Tutkintavaltuudet	16
	Tiedonsaantioikeus.....	16
	Tarkastusoikeus	16
	Koeostot	17
3.1.3	Hallinnolliset seuraamukset.....	19
	Verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvät toimivaltuudet.....	19
	Seuraamusmaksu.....	21
	Seuraamusmaksun piiriin kuuluvat säännökset	24
	Seuraamusmaksun määrääminen muulle kuin elinkeinonharjoittajalle	27
	Seuraamusmaksun määrääminen yritysjärjestelytilanteessa	28
	Seuraamusmaksun suuruus.....	29
3.2	Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta	31
3.2.1	Kuluttaja-asiamiehen antama kielto.....	31
3.2.2	Kuluttajan avustaminen	32

3.3	Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa	32
3.3.1	Yleistä.....	32
3.3.2	Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.....	33
3.4	Esityksen vaikutukset.....	34
4	Muita huomioita.....	37
Liite	38

1 Johdanto

1.1 Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö asetti 15 päivänä kesäkuuta 2018 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus

1) säännöksistä kuluttajan oikeuksista ja velvollisuuksista henkilöön kohdistuvien palvelujen virhe- ja viivästystilanteissa, sekä

2) kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskevan asetuksen (kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394) asianmukaiseksi soveltamiseksi ja muista kuluttajaviranomaisten tehokkaan toiminnan ja elinkeinonharjoittajien oikeusturvan varmistamiseksi tarpeellisista säännöksistä.

Työryhmän 2-kohdassa tarkoitettua kokonaisuutta koskevassa mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Lisäksi muutettaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012), oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013), Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008) sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002). Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta. Asetuksen keskeisen osan muodostavat toimivaltaisten viranomaisten vähimmäistoimivaltuudet.

Laissa kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista säädettäisiin muun muassa asetuksen mukaisesta tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, oikeudesta tehdä koeostoja sekä oikeudesta määrätä poikkeuksellisissa tapauksissa myös esimerkiksi

verkkosivustoilla olevaa sisältöä poistettavaksi sekä viime kädessä poistamaan verkkosivusto tai määrätä verkkotunnus poistettavaksi verkkotunnusrekisteristä. Ehdotettu sääntely täydentäisi jo olemassa olevaa sääntelyä yhteistyöasetuksen täytäntöönpanosta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksista.

Yhteistyöasetusta sovelletaan vain asetuksen liitteessä lueteltujen EU-säädösten rajat ylittäviin rikkomuksiin jäsenvaltioissa, mutta mietinnössä ehdotetaan, että kuluttaja-asiamiehellä olisi käytössään yhteistyöasetuksen mukaiset toimivaltuudet myös muissa sen valvontaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan seuraamusmaksun käyttöönottoa tiettyjen laissa yksilöityjen kuluttajansuojasäännösten rikkomistilanteissa sekä kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttamista.

Mietintöön on liitetty Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n edustajan eriävä mielipide sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajan ja Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:n edustajan lausuma.

Oikeusministeriö pyysi hallituksen esityksen muotoon laaditusta mietinnöstä lausuntoa Lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta 50 viranomaiselta ja yhteisöltä. Näistä lausunnon antoi 36 tahoja. Tiivistelmän liitteessä on lueteltu tahot, joilta lausunto on pyydetty ja jotka ovat antaneet lausunnon.

1.2 Yhteenveto lausunnoista

Eryteisesti viranomaistahot sekä kuluttajia edustavat tahot suhtautuivat pääosin myönteisesti ehdotukseen ja erityisesti siihen, että kuluttaja-asiamiehellä olisi samat valtuudet riippumatta siitä, onko kyse yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta vai muusta asiasta. Elinkeinoelämää edustavien tahojen näkemykset seuraamusmaksun käyttöönotosta jakoutuivat. Useat elinkeinoelämää edustavat tahot suhtautuivat kielteisesti seuraamusmaksun käyttöönottoon ja erityisesti siihen, että seuraamusmaksusääntely ulotettaisiin koskemaan myös puhtaasti kansallisia asioita, joita yhteistyöasetus ei koske. Toisaalta eräät elinkeinoelämää edustavat tahot suhtautuivat seuraamusmaksun käyttöönottoon hyväksyvästi.

Myös seuraamusmaksun enimmäismäärä, mietinnön mukaan pääsääntöisesti neljä prosenttia liikevaihdosta, jakoi mielipiteitä. *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* (jäljempänä *KKV*), *Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry* (jäljempänä *Kuluttajaliitto*) sekä eräät muut tahot epäilivät enimmäismäärän riittävyttä etenkin tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittajan toimintamalli lähentelee jo petoksellista toimintaa ja kuluttajasopimusten syntyminen perustuu merkittävilta osin kuluttajansuojasäännösten rikkomiseen. Eräät

elinkeinoelämää edustavat tahot pitivät ehdotettua enimmäismäärää hyväksyttävänä kompromissina, mutta useimmat elinkeinoelämää edustavista tahoista pitivät enimmäismäärää tarpeettoman korkeana etenkin kansallisissa rikkomuksissa sekä katsoivat, että seuraamusmaksun määräämisen kynnystä tulisi nostaa sekä toisaalta enimmäismäärää porrastaa.

Osa elinkeinoelämää edustavista tahoista esitti kritiikkiä ehdotuksesta, jonka mukaan seuraamusmaksu voitaisiin joissakin tapauksissa määrätä elinkeinonharjoittajan sijasta tai lisäksi myös esimerkiksi oikeushenkilön johtoon kuuluvalla henkilöllä. Niin ikään kritisoitiin ehdotusta, jonka mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, jolle elinkeinotoiminta, jossa rikkomus on tapahtunut, on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Viimeksi mainittua säännöstä pidettiin asianmukaisena selkeissä vastuunpakoilutilanteissa, mutta toisaalta esitettiin tilanteita, joissa seuraamusmaksun määrääminen tällaisissa tapauksissa yrityskaupan jälkeen olisi lausunnonantajien mukaan kohtuutonta.

Muiden valtuuksien osalta huomioita esitettiin erityisesti koeostoja koskevasta säännöksestä. *Finanssivalvonta*, KKV ja Kuluttajaliitto pitivät ehdotettua sääntelyä puutteellisenä, koska sen nojalla valvontaviranomaisella ei olisi mahdollisuutta saada esimerkiksi tunnistautumisen- tai maksuvälinettä, mikä merkitsee käytännössä sitä, ettei koeostoja pystytä kaikilta osin toteuttamaan asetuksessa edellytetyllä tavalla. *Sisäministeriö* (jäljempänä *SM*), *Poliisihallitus* ja *keskusrikospoliisi* (jäljempänä *KRP*) puolestaan suhtautuivat jo mietintöön sisältyneeseen ehdotukseen varauksella sen johdosta, että niiden näkemyksen mukaan ehdotetun kaltaisesta toimivaltuudesta tulisi oikeusturvasyistä säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin.

KKV ja Kuluttajaliitto toivat esiin tarpeen toimia valehenkilöllisyyden turvin myös erityisesti sosiaalisessa mediassa toteutettavassa markkinoinnin seurannassa.

Useat elinkeinoelämää edustavat tahot kritisoivat ehdotusta, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen määräämään kieltopäätöksen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan tulisi viedä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi eikä kiello enää raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella. Myös markkinaoikeus kyseenalaisti uudistuksen tarpeellisuuden.

Nykyisin kielloasioissa ja mietinnön mukaan myös seuraamusmaksun määräämistä koskevissa asioissa asianosaiset vastaavat itse oikeudenkäyntikuluistaan markkinaoikeudessa. Osa elinkeinoelämää edustavista tahoista katsoi, että sääntelyä tulisi muuttaa siten, että oikeudenkäyntikulut voitaisiin määrätä kuluttaja-asiamiehen korvattavaksi elinkeinonharjoittajan voittaessa asian ainakin tietyissä erityistapauksissa, kuten silloin, jos asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että elinkeinonharjoittaja joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

2 Yleisiä huomioita

Työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä *TEM*), *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* (jäljempänä *ESAVI*), *Finanssivalvonta*, *KKV*, *Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus* (jäljempänä *Fimea*), *Ruokavirasto*, *Kuluttajaliitto* ja *Vammaisfoorumi ry* kannattavat mietinnössä esitettyjä ehdotuksia. *Finanssiala ry* (jäljempänä *FA*) kannattaa uudistusta, mutta ehdottaa tiettyjä tarkennuksia seuraamusmaksua ja koeostoa koskeviin säännöksiin. *VR-Yhtymä Oy* (jäljempänä *VR*) suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti esitettyihin muutoksiin.

TEM pitää tärkeänä, että kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annettuja säännöksiä tarkistetaan vastaamaan nykyisiä rajat ylittävän digitaalisen kaupankäynnin vaatimuksia ja että kansallisten kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parannetaan. TEM katsoo, että CPC-asetuksen kansallisessa implementoinnissa on otettu huomioon suhteellisuusperiaatteen toteutuminen sekä toteutettu se, että valtuuksien käyttö jää kansallisen harkinnan varaan. KKV toteaa olleensa edustettuna työryhmässä ja kannattavansa työryhmän ehdotuksia muilta kuin työryhmän mietintöön liitetystä lausumassa esitetyiltä osin. *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* (jäljempänä *STM*) toteaa STM:n olleen edustettuna työryhmässä ja katsoo, että STM:n huomiot on otettu asianmukaisesti huomioon mietintöä laadittaessa.

Fimean näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa on otettu hyvin huomioon yhteistyöasetuksessa asetetut tavoitteet. FA katsoo, että esitetyt uudistukset antavat kuluttajaviranomaisille aiempaa paremmat mahdollisuudet puuttua markkinoilla tapahtuviin vakaviin ylilyönteihin, joihin aiemmin käytössä olleet keinot ovat olleet riittämättömiä. Kuluttajaliitto toteaa olevansa esitykseen pääasiassa tyytyväinen ja pitävänsä uusia tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksia erittäin tervetulleina. Kuluttajaliitto ja Vammaisfoorumi ry toteavat, että viranomaisten nykyinen keinovalikoima ei ole riittävä ja että ehdotus on omiaan vähentämään elinkeinonharjoittajien lainvastaisesta menettelystä kuluttajille aiheutuvia vahinkoja. Seuraamusmaksun ohella Kuluttajaliitto ja Vammaisfoorumi ry pitävät erityisen tärkeinä kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyä sekä verkkorajapintaa ja verkkotunnuksia koskevia ehdotuksia ja katsovat, että ne parantavat omalta osaltaan kuluttajien turvallisuutta.

Finanssivalvonta kannattaa ehdotusta viranomaisten toimivaltuuksien lisäämisestä ja toteaa, että viranomaisten tehokkaat tutkintavaltuudet ja rikkomusten riittävän varoitettava seuraamusvalikoima ovat omiaan lisäämään kuluttajansuojan toteutumista. Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, että lakiehdotus jättää viranomaisten toimivallan osittain heikommaksi kansallisissa rikkomuksissa kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalan

piiriin kuuluvissa rikkomuksissa. Finanssivalvonta katsoo, että lähtökohtaisesti kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien kattavuuden ei pitäisi olla riippuvainen siitä, onko kuluttajansuojarikkomuksessa kyse puhtaasti kansallisesta vai yhteistyöasetuksen soveltamisalan piirissä olevasta EU-valtioiden rajat ylittävstä rikkomuksesta.

Suomen Varustamot katsoo, että kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistaminen osana yhteistyöasetuksen kansallista toimeenpanoa on hyvä ja kannatettava asia viranomaisvalvonnan uskottavuuden lisäämiseksi sekä lainsäädännön noudattamisen tehostamiseksi ja epäasiallisen toiminnan kitkemiseksi pois markkinoilta. Suomen Varustamot toteaa, ettei se lähtökohtaisesti vastusta uusia tehokkaita valtuuksia, kunhan ne kohdentuvat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikein ja valtuuksien käyttöä itsessään valvotaan ja seurataan asianmukaisesti.

Suomen Yrittäjät ry (jäljempänä *Suomen Yrittäjät*) kannattaa kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien lisäämistä siten, että viranomaispystyvyys puuttumaan nykyistä tehokkaammin säännöksiä rikkovien yritysten toimintaan, joka osoittaa tietoista piittaamattomuutta lainsäädännön velvoitteista. Kuluttajaviranomaisen tehokkaat toimivaltuudet edistävät sekä kuluttajien oikeuksien toteutumista että vastuullisesti ja lainmukaisesti toimivien yritysten kilpailukykyä. Suomen Yrittäjät kuitenkin toteaa, että mietintö sisältää joitakin yksityiskohtia, joihin toivotaan vielä selkeytystä jatkovalmistelun aikana.

Poliisihallitus toteaa, että kuluttajaviranomaisten toimivallan uudistukselle on kansallisesti tarvetta sekä yhteistyöasetuksen toimeenpanon kannalta, että rikosten ennalta estämiseksi ja kuluttajien suojaamiseksi. Poliisihallituksen mielestä esitys vaikuttaa kuitenkin julkaistussa muodossa epäselvältä ja osin perustelemattomalta muun muassa toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien suhteen. Poliisihallitus toteaa, että useissa kohdissa esitystä viitataan toimivaltaiseen viranomaiseen yksilöimättä sitä, mikä on tämä toimivaltainen viranomaispystyvyys ja missä laajuudessa toimivaltuuksia voitaisiin käyttää kulloisessakin tehtävässä. Viranomaisten toimivaltuuksista on säädettävä riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, jotta viranomaisten vastuu ja työnjako olisi selvä.

KRP toteaa suhtautuvansa esitykseen varauksella. KRP:n näkemyksen mukaan kuluttajaviranomaisille ollaan ehdottamassa varsin laajoja toimivaltuuksia, jotka keinovalikoimansa puolesta vertautuvat poliisille tarkkarajaisesti säänneltyihin salaisiin pakkokeinoihin. KRP toteaa, että esityksessä on jätetty pääosin tarkemmin määrittelemättä esimerkiksi uusien toimivaltuuksien käytön edellytyksistä, päätöksentekotasosta ja menettelytavoista, sekä esittää, että esitystä tarkastellaan tältä osin uudelleen.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK (jäljempänä *EK*) toteaa, että markkinahäiriöihin tulee voida puuttua jatkossakin tehokkaasti ja oikea-aikaisesti, mikä on kuluttajien ja yritysten

etu. EK kuitenkin katsoo, että sanktiojärjestelmän merkittäviin kiristyksiin on suhtauduttava kriittisesti muiden kuin törkeiden laiminlyöntien osalta, mutta toteaa, että uusia toimivaltuuksia voidaan pitää perusteltuina erityisesti markkinahäiriöihin puuttumisen tehostumisena.

Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (jäljempänä *ASML*) toteaa, että Suomi on säättämässä monista EU-maista poikkeavasti seuraamusmaksua ja muita uusia valtuuksia kansalliseen markkinaan luoden näin suomalaisten yritysten kannalta ankarampaa, raskaampaa ja epäsymmetristä toimintaympäristöä. *ASML* toteaa kuitenkin ymmärtävänsä ja jakavansa huolen viranomaisen riittävästä toimivaltuuksista markkinahäiriköiden toiminnan tehokkaaksi taltuttamiseksi.

Keskuskauppakamari (jäljempänä *KKK*) toteaa, että se ei sinänsä vastusta seuraamusmaksun käyttöönottoa, mutta esitettyyn sääntelyyn tulee jatkovalmistelussa tehdä huomattavia täsmennyksiä ja rajauksia. *KKK* toteaa, että kuluttajaviranomaisen tehokkaat ja riittävät toimivaltuudet ovat sinänsä tärkeitä ja että vastuuttomasti toimivien sekä kuluttajien oikeuksia kohtuuttomasti tai tahallisesti loukkaavien toimijoiden toimintaan tulee puuttua ripeästi ja tehokkaasti.

Suomen matkatoimistoalan liitto ry (jäljempänä *SMAL*) toteaa kannattavansa sinällään kuluttajaviranomaisen valvonnan tehostamista. *SMAL* kuitenkin pelkää, että työryhmämietinnössä esitetyt keinot johtavat mahdollisiin väärin perustein tehtyihin kielto- ja seuraamusmaksujen määräämispäätöksiin, joiden kumoaminen on niiden kohteeksi joutu-neille hankalaa ja kallista.

Kaupan liitto ry (jäljempänä *Kaupan liitto*), *Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry* (jäljempänä *MaRa*) ja *ASML* toteavat, että ehdotettua seuraamusmaksun käyttöönottoa ei ole kytketty riittävään tietopohjaiseen arviointiin. *ASML* katsoo, että *CPC*-asetuksen valtuudet laajennettiin valmistelussa kansallisiksi ilman riittäviä perusteluita ja tieto- ja analyysipohjaa. Myös *KKK* toteaa, että sekä seuraamusmaksun määräämistä kansallisissa tilanteissa että kieltomenettelyn muuttamista perustellaan esityksessä lähinnä ”kansallisella tarpeella”, jota esityksessä ei kuitenkaan ole konkreettisesti yksilöity millään tavoin.

Finnair Oyj (jäljempänä *Finnair*) toteaa, että esitysluonnoksessa esitetään uusien hallinnollisten seuraamusten ulottamista myös tilanteisiin, jotka eivät kuulu yhteistyöasetuksen soveltamisalaan. *Finnair* ja *SMAL* toteavat, että esitysluonnoksessa tulisi selvittää, miltä osin kyse on asetuksen täytäntöönpanosta ja miltä osin puhtaasti kansallisista muutoksista. *Finnair* on lisäksi liittännyt lausuntonsa professori Tuomas Ojasen lausunnon, jonka asianajaja Tapio Väätäinen Mentula & Väätäinen Attorneys Ltd:stä on pyytänyt päämiehensä *Finnair Oyj*:n puolesta.

Professori Tuomas Ojanen (jäljempänä Ojanen) toteaa, että koska lakiehdotuksessa ehdotettavat seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia, ne voivat muodostua varsinkin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, mikä samalla korostaa elinkeinonharjoittajien oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien turvaamisen tarvetta sekä laissa että sen soveltamisessa yksittäistapauksissa. Ojanen toteaa, että hallinnollinen seuraamusmaksusääntely on monessa suhteessa perusoikeusherkkää ja viittaa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan lausuntokäytäntöön. Käsillä olevalla seuraamusmaksusääntelyllä on monia kytkentöjä varsinkin elinkeinovapauteen, elinkeinonharjoittajien puolustamisoikeuksiin ja yleensä oikeusturvaan sekä ne bis in idem -kieltoon.

Lisäksi Ojanen toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti painotettu, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta ja että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Ojanen katsoo, että mietinnössä selostetaan vain yleisluontoisesti kansallisen liikkumavaran alaa ja toteaa, että varsinkin sen käytön erittely perus- ja ihmisoikeuksista seuraavien vaatimusten kannalta on huomattavan vähäistä. Ojanen toteaa, että tämä vaikeuttaa huomattavasti ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn välttämättömyyden arviointia. Ojanen pitää myös puutteena sitä, ettei mietintö sisällä säätämisyjärjestysperustelua.

Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry (jäljempänä SPL) katsoo, että markkinahäiriötilanteisiin tulee puuttua mahdollisimman tehokkaasti, mutta toteaa, että perintäalan sääntely on jo tällä hetkellä riittävää eikä uusiin hallinnollisiin seuraamuksiin ole tarvetta.

Helsingin hallinto-oikeudella ei lausuttavaa asiassa. *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto* toteaa, että sillä ei enää tässä vaiheessa ole huomautettavaa mietinnön sisältöön, koska se on ollut edustettuna seurantaryhmässä.

3 Yksityiskohtaiset kannanotot

3.1 Laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista

3.1.1 Yleistä

TEM, KRP, KKV, Liikenne- ja viestintävirasto (jäljempänä Traficom), Ruokavirasto, Kuluttajaliitto ja Vammaisfoorumi ry kannattavat ehdotusta, jonka mukaan yhteistyöasetuksen mukaiset toimivaltuudet ulotetaan koskemaan myös kansallisia ja kolmansissa maissa sijaitsevien elinkeinonharjoittajien rikkomuksia.

TEM toteaa, että eduskunta on kiinnittänyt huomiota epäjohtonmukaisuuteen, joka aiheutuisi siitä, että viranomaisten toimivaltuudet olisivat erilaiset kansallisissa ja rajat ylittävissä tapauksissa. KRP toteaa, että viranomaisten toimivaltuuksien tulee olla lähtökohtaisesti saman sisältöiset riippumatta siitä, onko kyseessä puhtaasti kotimaisen toimijan aiheuttama rikkomus vai rajat ylittävä rikkomustapaus. KKV toteaa, että työryhmän ehdottamalla tavalla kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeudellisen aseman kannalta ja tasapuolisuuden vuoksi on välttämätöntä, että valvontaviranomaisen toimivaltuudet ovat samanlaiset kansallisissa ja rajat ylittävissä lainsäädännön rikkomustapauksissa. KKV katsoo, että sekä kansallisia rikkomuksia että kolmansissa maissa sijaitsevien elinkeinonharjoittajien rikkomuksia koskevat toimivaltuudet tulee säännellä samalla tavalla kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvat rikkomukset.

Traficom toteaa, että eroja toimivaltuuksissa sen mukaan, onko kysymyksessä kotimaassa tapahtunut tai rajat ylittävä rikkomus, ei voida pitää perusteltuina, ja tällainen oikeustila olisi sekä elinkeinonharjoittajien että kuluttajien kannalta epäselvä ja kohtuuton. Kuluttajaliitto on erittäin tyytyväinen esitettyyn ratkaisuun siitä, että kuluttajaviranomaisten uudet valtuudet ulotettaisiin myös kansallisiin tapauksiin ja tapauksiin, joissa vastuussa olisivat kolmansista maista toimivat elinkeinonharjoittajat ja toteaa tämän mahdollistavan tehokkaan puuttumisen myös puhtaasti kotimaisiin rikkomuksiin.

SM ja Poliisihallitus pitävät kannatettavana sitä, että yhteistyöasetuksen mukaiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi ei esitetä Poliisihallitusta. SM ja Poliisihallitus kuitenkin katsovat, että mietinnössä olisi hyvä kuvata tarkemmin, mitä viitatuilla kansallisilla rahapeliin markkinointia koskevilla lainsäädännöllisillä ratkaisuilla tarkoitetaan. *ESAVI* pitää muun muassa tarkoituksenmukaisen työnjaon kannalta kannatettavana sitä, että

aluehallintovirastoja ei esitetä yhteistyöasetuksen mukaisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi siltä osin kuin kyse on matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain noudattamisen valvonnasta.

Poliisihallitus toteaa, että virka-apua koskeva lakiehdotuksen 11 § ei ole tarkkarajainen eikä määrittele sitä, mihin kuluttajaviranomaisen toimintaan poliisin on annettava virka-apua, vaan siinä lausutaan yleisesti tehtävien suorittamiseksi annettavasta virka-avusta. Poliisihallitus toteaa, että mikäli laissa ei määritellä tarkemmin, millaista virka-apua poliisi on velvollinen antamaan, on poliisin antaman virka-avun luonne lähinnä kuluttajaviranomaisen toiminnan turvaamiseen liittyvää virka-apua.

Valtiovarainministeriö (jäljempänä *VM*) toteaa, että ehdotettavaan lakiin sisältyvän seuraamusmaksun määräämisoikeuden myötä hallinnolliset seuraamukset lakiehdotuksen 3 luvussa määritellyistä lain soveltamisalaan kuuluvista kuluttajansuojarikkomuksista määräytyvät jatkossa sen nojalla myös silloin, kun seuraamuksen määräämisestä päättää Finanssivalvonta. VM yhtyy ehdotukseen ja pitää sitä tarpeellisena. Ehdotukset eivät kuitenkaan saa johtaa Finanssivalvonnan valvonta- ja sanktiovaltuuksien kaventumiseen sen hoitaessa laissa säädettyjä tehtäviään. Tässä yhteydessä tarkoitettun hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tulee olla selkeä ja ennakoitava elinkeinonharjoittajien näkökulmasta riippumatta siitä, käyttäkö toimivaltuuksia Finanssivalvonta vai muu ehdotettavan lain tarkoittama kuluttajansuojaviranomainen. Lisäksi VM katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, tulisiko myös asuntoluottodirektiivin noudattamista koskeva toimivalta säätää ehdotetulla lailla yleisesti aluehallintovirastoille.

Traficom katsoo, että lakiehdotuksessa olisi tarpeen selkeyttää käytettyjä käsitteitä jaetun ja yksinomaisen toimivaltaisen viranomaisen osalta lain tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi, sekä esimerkiksi korvata termi ”toimivaltainen viranomainen” termillä ”kuluttaja-asiamies” silloin, kun kyseinen toimivalta on vain kuluttaja-asiamiehellä. Traficom mukaan sen toimivaltuudet kuluttajansuojan valvonnassa ovat joiltakin osin rinnakkaisia ja toteaa, että viranomaisten tulee valvontatoiminnassaan toimia tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä. Traficom katsoo, että kuluttaja-asiamiehen nykyistä vahvemmat toimivaltuudet tehostaisivat entisestään tarkoituksenmukaista työnjakoa ja yhteistyötä viranomaisvalvonnassa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota lain 2 §:n ja seuraamusmaksun määräämistä koskevien säännösten suhteeseen. Työryhmän ehdotus jättää avoimeksi, millaisessa menettelyssä seuraamusmaksu määrättäisiin muun kuin kuluttaja-asiamiehen valmistelemassa asiassa toimivaltaisen viranomaisen ollessa kuluttaja-asiamiehen lisäksi myös muu 2 §:ssä mainittu viranomainen.

Ojanen katsoo, että lakiehdotukseen olisi perusteltua sisällyttää erillinen säännös, joka toisi esiin tarpeen käyttää ehdotettavia toimivaltuuksia oikeasuhtaisesti kaikki merkitykselliset perusoikeudet huomioiden.

3.1.2 Tutkintavaltuudet

Tiedonsaantioikeus

KRP ja *Poliisihallitus* pitävät ehdotettua 7 §:ää ongelmallisena rikostutkinnan näkökulmasta. *KRP* toteaa, että esitykseen kirjattu säännös tiedonsaantioikeudesta näyttäisi olevan ehdoton ja velvoittaisi poliisia toimittamaan toimivaltaiselle kuluttajansuojaviranomaiselle tietoa esimerkiksi käynnissä olevasta esitutkinnasta. Lisäksi *KRP* toteaa, että säännöksestä ei myöskään käy ilmi, kuka arvioi pyydetävän tiedon tarpeellisuuden kuluttajansuojaviranomaisen valvontatehtävän kannalta. *KRP* esittääkin, että säännöstä muutettaisiin huomioiden esitutkinnan turvaaminen ja erityisesti salassapitotarve.

Poliisihallitus katsoo, että esityksen 7 §:ää olisi tarpeen täsmentää sen osalta, mitä tietoa voidaan pyytää valvontatehtävien osalta. Lisäksi *Poliisihallitus* toteaa, että poliisin ja turvallisuusviranomaisten hallussa olevan tiedon osalta päätös tiedon luovuttamisesta on oltava tiedon luovuttavalla viranomaisella, koska luovutettavien tietojen paljastuminen toiminnan kohteelle voi vaarantaa meneillään olevan rikostutkinnan tai vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Tarkastusoikeus

EK ja *Kaupan liitto* toteavat, että esitetty tarkastusoikeus olisi huomattavasti laajempi kuin esimerkiksi kilpailuviranomaisen kilpailulaissa määritelty tarkastusoikeus sekä katsovat, että tarkastusoikeuden perusteiden arvioiminen tulisi säätää markkinaoikeuden arvioitavaksi etukäteen.

EK toteaa, että asuintiloissa tehtävien tarkastusten tulisi olla poikkeuksellisia ja sallittuja vain tutkittaessa vakavia ja laajamittaisia rikkomuksia. *EK* katsoo, että välttämättömyys-edellytys täytyisi vain silloin, kun tietoja ei muuten saada ja on perusteltua syytä epäillä niiden sijaitsevan asuinkäytössä olevissa tiloissa. *Kaupan liitto* katsoo, että tällaisenaan pykälän voidaan katsoa rikkovan perustuslaissa tarkoitettua yksityiselämän suojaa. *Kaupan liiton* näkemyksen mukaan lakiin tulisi ottaa mallia kilpailulain 36 §:stä, jossa kotitarkastusoikeus on sidottu perusteltuun epäilyyn siitä, että tiloissa säilytetään tarkastukseen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa vakavaa lain rikkomusta.

Suomen Yrittäjät toteaa, että koska viranomaisen pääsy kotirauhan suojaan nauttiviin tiloihin on merkittävä muutos aiempiin tarkastusoikeuksiin verrattuna, pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi täsmällisemmin selventää tällaisen tarkastuksen poikkeuksellisuutta ja välttämättömyyttä. Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan viranomaisen tulisi voida suorittaa tällainen tarkastus ainoastaan esimerkiksi silloin, kun liiketoiminnassa käytettävät aineistot ja tiedot sijaitsevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa ja näiden fyysinen tarkastaminen olisi välttämätöntä merkittävän rikkomuksen selvittämiseksi tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja ei vastaa viranomaisen tietopyyntöihin.

KRP toteaa, että mietinnössä esitetty tarkastusoikeus antaisi kuluttajansuojaviranomaisille mahdollisuuden suorittaa tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa huomattavasti alhaisemmilla edellytyksillä kuin poliisilla on mahdollista suorittaa pakkokeinolain mukainen kotietsintä. *KRP* katsoo, että kyseisen toimenpiteen edellytysten tulisi olla yhdenmukaiset molempien viranomaistahojen suorittamana ja esittää, että säännöksestä tulisi jättää pois viittaus seuraamusmaksuun. Lisäksi *KRP* katsoo, että laissa tulisi täsmällisesti säännellä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä mukaan lukien esimerkiksi päätöksentekotasoa, läsnäolo-oikeus ja pöytäkirjaamisvelvollisuus.

Koeostot

KKV ja *Kuluttajaliitto* toteavat, että ehdotettu säännös ei ehdotetussa muodossaan toteuta asetuksen tarkoitusta, koska koeostoprosessia ei voida monessa tilanteessa tosiasiasa toteuttaa säännöksen perusteella, ja siksi ne katsovat, että jatkovalmistelussa tulisi vielä kartoittaa erilaisia sääntelymalleja, jotka mahdollistaisivat käytännössä paremmin koeostojen toteuttamisen varsinkin verkkokaupankäynnissä. Myös *Finanssivalvonta* toteaa, että ehdotettu oikeus koeostoihin valehenkilöllisyydellä uhkaa jäädä toimivaltuudeksi, jota ei voida tosiasiasa käyttää, sillä koeostojen tekeminen valehenkilöllisyydellä on käytännössä vaikeaa tai jopa mahdotonta toteuttaa, koska viranomaisella ei ole oikeutta saada tähän tarkoitukseen valmistettuja vääriä henkilöllisyystodistuksia.

Lisäksi *KKV* ja *Kuluttajaliitto* katsovat, että säännöksen soveltamisalaa tulisi laajentaa yleisemmin markkinavalvontaan, erityisesti sosiaalisessa mediassa toteutettavaan markkinoinnin seurantaan. *KKV* toteaa, että vääriin henkilötietoihin perustuvien profiilien avaaminen on tällä hetkellä viranomaisille mahdollista monien sosiaalisen median alustojen sopimusehtojen perusteella, mutta valvonnan tehokas toteutuminen ei voi olla riippuvaista näiden toimijoiden sopimusehtojen sisällöstä. *KKV* kiinnittää huomiota myös siihen, että ilman nimenomaista säännöstä valvova viranomainen ei voi peruuttaa tekemiään koeostoja esimerkiksi kuluttajansuojalain etämyynnin peruuttamisoikeuden

nojalla, sillä viranomainen ei ole ostoja tehdessään kuluttajansuojalaissa tarkoitettu kuluttaja.

Finanssivalvonta toteaa, että muiden valvontaviranomaisten kuin kuluttaja-asiamiehen osalta koeosto-oikeus on lakiehdotuksessa rajattu koskemaan ainoastaan yhteistyöasetuksen soveltamisalan piirissä olevia rikkomuksia. Finanssivalvonta ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että sen tutkintavaltuudet ovat erilaiset riippuen siitä, onko kyse kansallisesta vai rajat ylittävstä rikkomuksesta.

FA toteaa, että ottaen huomioon finanssialaa koskevat tiukat vaatimukset asiakkaan tunnistamisesta ja tuntemisesta, on perusteltua, että esimerkiksi pankkiasiakkuutta ei voida avata väärennetyillä asiakirjoilla edes silloin, kun niiden takana on viranomainen. Väestörekisterikeskus toteaa, että säännös ei missään tapauksessa riitä siihen, että väärillä tiedoilla luotaisiin peitehenkilöllisyyksiä väestötietojärjestelmään. Säännöksen sanamuodon tai sen perustelujen mukaan tämä ei näytä olevan myöskään tarkoituksena, joten Väestörekisterikeskuksella ei ole säännöksen johdosta huomautettavaa.

SM, KRP ja Poliisihallitus katsovat, että koeostoista tulisi säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin. SM toteaa, että koeostoa koskevan toimivaltuuden jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota koeoston määritelmään, rajapintaan koeoston ja muun toiminnan välillä, päätöksenteko- ja pöytäkirjasäännöksiin sekä valvontaan ja oikeusturvaan. Myös KRP toteaa, että koeosto-oikeudelle ei ole määritelty päätöksentekoa eikä menettelyä koskevaa sääntelyä, sekä esittää, että säännöstä täsmennetään näiltä osin. Poliisihallitus toteaa, että pykälässä olisi määriteltävä tarkkarajaisemmin, millä viranomaisilla ja missä tapauksissa koeostoja voitaisiin suorittaa, kuka tekee koeostosta päätöksen ja minkä ajan päätös on voimassa. Lisäksi SM ja Poliisihallitus toteavat, että jatkovalmistelussa tulisi pohtia koeostosta ilmoittamisesta sen kohteelle. KRP huomauttaa myös, että esitetty koeosto-oikeus antaisi kuluttajansuojaviranomaisille mahdollisuuden suorittaa koeostoja alhaisemmilla edellytyksillä kuin poliisilla on mahdollista suorittaa pakkokeinolain mukaisia valeostoja.

Tietosuojavaltuutetun toimisto, FA ja ASML kiinnittävät huomiota ehdotetun säännöksen suhteeseen tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin. Tietosuojavaltuutetun toimisto ehdottaa harkittavaksi, että pykälään lisättäisiin säännös siitä, että viranomaisen tulisi ilmoittaa rekisterinpitäjälle, että tiedot ovat vääriä. Lisäksi Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 10 §:n mukaan viranomaisella olisi oikeus käyttää vääriä henkilötietoja. Viranomaisen oikeudesta luoda vääriä henkilöllisyyksiä ei työryhmän mietinnössä sen sijaan ehdoteta säädettävän, joten Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että jatkovalmistelussa ehdotusta tulisi selkeyttää tältä osin.

3.1.3 Hallinnolliset seuraamukset

Verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvät toimivaltuudet

Poliisihallitus, EK, Kaupan liitto ja Kuluttajaliitto kannattavat nimenomaisesti esitettyä uudistusta. Poliisihallitus toteaa, että mahdollisuus puuttua kuluttajien oikeuksia rikkovaan toimintaan, joka on usein rikollista, mahdollistaa rikosten ennalta ehkäisyn. Poliisihallitus toteaa, että toimenpiteenä kuluttajaviranomaisten antama määräys esimerkiksi edellä mainittujen verkkosivustojen sulkemiseksi on todennäköisesti tehokkaampi kuin rikosprosessin kautta tavoiteltu rikollisen toiminnan keskeyttäminen. Poliisihallitus katsoo, että vastaava mahdollisuus petosten ja rikollisen menettelyn keskeyttämiseen verkkotunnusten poistamiseksi ja pääsyn estämiseksi olisi oltava myös esitutkintaviranomaisella.

EK toteaa, että toimivaltuuksista erityisesti tarpeen on kolmansissa maissa olevien myyjien alustoilla tapahtuviin mahdollisiin ongelmiin puuttuminen verkkorajapinnassa, mikä osaltaan voi lieventää näiden myyjien tavoittamattomuudesta johtuvia ongelmia. EK toteaa, että esimerkiksi selvissä tuoteturvallisuus- ja huijaustapauksissa ulkomaisien, tavoittamattomissa olevien myyjien kohdalla tulee puuttumisen olla nopeaa ja tehokasta. Toimivalta verkkorajapinnassa voi johtaa kokonaan verkossa toimivan liiketoiminnan sulkemiseen ja eräänlaiseen epäsuoraan liiketoimintakieltoon. EK toteaa, että tältä osin puuttumiskynnys on kuitenkin asetettu korkealle eli selviin rikkomistilanteisiin, vakavan vahingon uhkaan ja vain välttämättömiin tapauksiin.

Kaupan liitto toteaa, että suomalaisen kaupan alan näkökulmasta yksi merkittävimmistä puutteista kuluttajakaupan sääntelyssä on nykysääntelyn hampaattomuus EU:n ulkopuolelta toimivaa verkkokauppaa kohtaan. Kaupan liitto pitää positiivisena, että pykälässä esitetyt uudet toimivaltuudet antavat kuluttajaviranomaisille mahdollisuuden vakavimmissa ja ilmeisimmissä lainvastaisissa tilanteissa esimerkiksi teknisesti estää pääsy esimerkiksi elinkeinonharjoittajan verkkosivuille. Kaupan liitto toteaa, että pykälän soveltaminen voisi tulla kyseeseen vaikkapa, kun yrityksen vastuuhenkilöitä ei muutoin tavoiteta. Esimerkiksi selvissä tuoteturvallisuus- ja huijaustapauksissa ulkomaisien, tavoittamattomissa olevien myyjien kohdalla tulee puuttumisen olla nopeaa ja tehokasta.

Kuluttajaliitto toteaa, että kaupankäynnin ja asioinnin siirtyessä aina vain enenevässä määrin verkkoympäristöön on tärkeää, että siellä tapahtuviin kuluttajansuojalainsäädännön rikkomistilanteisiin pystytään puuttumaan tehokkaasti.

KRP pitää kyseenalaisena sitä, että verkkosisällön poistamiseen sekä verkkorajapinnan rajoittamiseen tai poistamiseen liittyvä määräys voitaisiin antaa valvovan kuluttajansuojaviranomaisen eikä tuomioistuimen toimesta. *KRP* toteaa, että ratkaisua ei ole

pidettävä oikeussuojanäkökohdat huomioiden riittävänä. Lisäksi KRP katsoo, että verkotunnuksen poistamista koskevat ratkaisut tulisi tehdä kaikissa tilanteissa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä.

ASML katsoo, että esitetyn 12 §:n valtuudet tulisi rajata vain CPC-asetuksen soveltamisalaan kuuluviin asioihin. Myös *Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry* (jäljempänä *FiCom*) pitää valitettavana, että Suomessa ollaan asetuksen implementoinnissa näillä näkymin menossa sen vaatimuksia pidemmälle.

ASML katsoo, että nyt ehdotetulla sääntelyllä ei syntyisi riittävää ennustettavuutta viranomaistoimista eikä se näin ollen näyttäisi tosiasiallisesti täyttävän perustuslain tarkkarajaisuusvaatimuksia. Jatkovalmistelussa tulisi ASML:n näkemyksen mukaan seurata, minkälaisia käytännön implementointirajauksia ja -toteutuksia muut EU-maat ovat tämän valtuuden osalta tehneet. ASML toteaa, että mikäli säännös kuitenkin toteutetaan myös kansallisena, tulisi siihen kirjata selkeä lausuma näiden valtuuksien käytöstä aivan viimekätisenä keinona.

FiCom toteaa, että kansallisesta säännöksestä tulisi yksiselitteisesti ilmetä, että toimivaltaisen viranomaisen on ensisijaisesti oltava yhteydessä suoraan elinkeinonharjoittajaan. Muut keinot tulee järjestää yhteistyöasetuksen mukaisesti siten, että pisimmälle menevät puuttumiset ovat viimesijaisia. FiCom toteaa, että kuluttaja-asiamiehelle esitettävän toimivaltuuden käyttäminen edellyttää tietoteknistä erityisosaamista, jotta määräys kyetään kohdistamaan oikeaan tahoon. FiCom toteaa, että vastuun virheellisistä blokkauksista täytyy olla blokkauksien määrääjällä, ei niiden toteuttajalla. Operaattori ei saa joutua tilanteeseen, jossa sen on tulkittava päätöstä tai otettava kantaa toimien järjestyksen, vaan suodattamista vaativan viranomaisen ja viime kädessä tuomioistuimen on tehtävä vaikutusarviointi ja pidettävä huolta, että suodattamismääräys on teknisesti pätevä. FiCom toteaa, että mikäli verkkosisältöä halutaan suodattaa, DNS-blokkaukset, joka poistaa vaaditut nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta, on suositeltavin menetelmä.

FiCom katsoo lisäksi, että yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee selkeämmin huomioida asetuksen sanamuoto, josta yksiselitteisesti ilmenee keinojen viimesijaisuus. Tämä tulee huomioida myös 12 §:n ensimmäisen momentin sanamuodossa. FiCom katsoo myös, että teleyritys ei täytä asetuksessa määritellyn palveluntarjoajan tunnusmerkistöä, eikä sillä ole tosiasiallista mahdollisuutta käyttää säännöksessä mainittuja keinoja, joten se tulee poistaa perusteluiden luettelosta. Lisäksi FiCom arvioi, että yhteistyöasetuksen määritelmien epäselvyydestä seuraa ongelmia, jotka tulee huomioida kansallisesti asetusta täytäntöön pantaessa.

Seuraamusmaksu

Finanssivalvonta, Kuluttajaliitto ja Vammaisfoorumi ry kannattavat nimenomaisesti seuraamusmaksun käyttöönottoa. Kuluttajaliitto pitää seuraamusmaksumahdollisuuden lisäämistä kuluttajansuojalainsäädäntöön erittäin tervetulleena ja tärkeänä uudistuksena. Finanssivalvonta katsoo, että seuraamusmaksun lisääminen Finanssivalvonnan hallinnollisten seuraamusten valikoimaan kuluttajansuojarikkomuksissa on omiaan tehokkaasti ennaltaehkäisemään kuluttajiin kohdistuvia lainsäädännön rikkomustilanteita. Finanssivalvonta kuitenkin huomauttaa, että ne nimenomaiset toimivaltasäännökset, joiden perusteella Finanssivalvonnalla on toimivalta valvoa ehdotuksen 13, 15 ja 16 §:ssä mainittujen säännösten noudattamista, ovat osittain epätarkkoja tai lakiteknisesti keskenään epä johdonmukaisesti säädettyjä.

EK, FA, KKK, ASML, Suomen Varustamot, Suomen Yrittäjät ja VR katsovat, että jos seuraamusmaksu otetaan käyttöön, sen tulisi olla viimesijainen keino, jota käytetään vain vakavimmissa ja toistuvissa rikkomuksissa. Lisäksi *EK, Kaupan liitto, MaRa ja ASML* katsovat, että jos seuraamusmaksu otetaan käyttöön, se tulisi rajata vain CPC-asetuksen mukaisiin tilanteisiin.

EK toteaa, että ehdotetun seuraamusmaksun osalta on olennaista ottaa huomioon, että CPC-asetus itsessään ei ota kantaa kansalliseen sanktiojärjestelmään tai vaadi nimenomaisesti tiettyä rahallista seuraamusta. *EK* toteaa, että mikäli seuraamusmaksusta säädettäisiin kuitenkin kansallisella lisäsäätelyllä, on tärkeää edelleen korostaa, että sillä ei tule puuttua muihin kuin merkittäviä markkinahäiriöitä aiheuttaviin vakaviin tapauksiin, joita on esiintynyt esimerkiksi pikavippiälalla. Myös *Suomen Yrittäjät* korostaa, että seuraamusmaksumeکانismilla ei tule puuttua muihin kuin merkittäviä markkinahäiriöitä aiheuttaviin vakaviin rikkomuksiin. *KKK* toteaa, että mikäli seuraamusmaksu otetaan käyttöön, tulee sen kohdistua tapauksiin, jossa kyseessä on tahallisuus tai törkeä huolimattomuus, joka aiheuttaa merkittävää haittaa kuluttajille kollektiivina. Lisäksi perusteluissa tulee *FA:n, KKK:n ja VR:n* mukaan entisestään selkeyttää sitä, että seuraamusmaksun on oltava viimesijainen keino, jota käytetään ainoastaan hyvin vakavissa, toistuvissa ja piittaamattomuutta osoittavissa rikkomuksissa.

ASML toteaa, että CPC-asetus ei oikeusministeriön EU-komissiolta valmistelun aikana saaman selvityksen mukaan edellytä nyt ehdotetun seuraamusmaksun käyttöönottoa. Tämänkin vuoksi *ASML* katsoo, että kansallista erityissäätelyä tehtäessä on erityisesti kiinnitettävä huomiota suomalaisen elinkeinotoiminnan eriytyvään asemaan sisämarkkinoilla ja perustuslakivaliokunnan määrittämien säätelyvaatimusten toteutumiseen muun muassa säädettävän rajoituksen suhteellisuuden ja hyväksyttävyyden osalta. *ASML* katsookin, että seuraamusmaksu tulisi säädöksen tasolla rajata vain tahallisiin tai törkeän huolimattomuuden tekemuotoihin ja vain vakavampiin rikkomuksiin suhteellisuusperiaatteen toteutumiseksi.

Myös Suomen Varustamot toteaa, että suoraan lakitekstissä tulisi rajata seuraamusmaksun käyttöala vain törkeimpiin tekemuotoihin. Suomen Yrittäjät toteaa, että lakiehdotuksen 13–16 §:iin sisällytettyjen moninaisten säädösten mahdollisten tulkinta-epävarmuuksien johdosta on erityisen tärkeää, että kuluttajaviranomaisten laajennetuja ja uusia toimivaltuuksia käytetään ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa on kyse selkeistä, merkittävistä ja tietoisista lain rikkomuksista. VR toteaa, että koska seuraamusmaksun suuruus voi olla huomattava, seuraamusmaksun määrääminen ei voi kuulua kuluttajaviranomaiselle vaan asia tulee saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Samoin VR kannattaa sitä, että seuraamusmaksuasioissa annettuun ratkaisuun olisi mahdollista hakea muutosta ilman valituslupaa.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan seuraamusmaksu tulisi rajata yhteistyöasetuksessa edellytettyihin tilanteisiin. Kaupan liitto katsoo, että kansallisen seuraamusmaksun hyödyt ja tarve on läpi esityksen perusteltu puutteellisesti, eikä sen vaikutuksia ole asianmukaisesti arvioitu. Lisäksi Kaupan liitto katsoo, että rikkomuksen vakavuus ja teon tahallisuus tulisi asettaa edellytykseksi seuraamusmaksun määräämiselle. MaRa katsoo, että työryhmän mietinnöstä ilmenevät seikat eivät perustele sitä, että kuluttajamarkkinoilla olisi sen kaltaisia merkittäviä ja kuluttajan asemaan vaikuttavia laajempiakaan ongelmia, jotka puoltaisivat kansallisen seuraamusmaksujärjestelmän käyttöönottoa säättämällä elinkeinonharjoittajiin kohdistuvasta uudesta seuraamusmaksusta kansallisen tason valvonta-asioissa.

SMAL ja *Finnair* eivät kannata seuraamusmaksun käyttöönottoa. *Finnair* viittaa esitysluonnoksessa mainittuun EU-komission näkemykseen Suomessa nykyisin käytössä olevasta uhkasakolla tehostetusta kiellosta ja toteaa, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, minkä laatuaisesta kannanotosta on kyse ja miten asiaa on komission kanssa käyty läpi. *Finnair* on eri mieltä esitetystä näkemyksestä. *Finnair* katsoo, että jotta kyseistä komission näkemystä voitaisiin käyttää seuraamusmaksun perusteluna, työryhmän esityksessä tulisi esittää konkreettisin esimerkein, millaisissa tilanteissa nykyisin käytössä olevat seuraamukset ovat olleet hitaita tai ne eivät ole johtaneet toivottuun lopputulokseen kyseisen elinkeinonharjoittajan kohdalla tai ne eivät ole varoittavia muille vastavassa asemassa oleville toimijoille. *Finnair* toteaa, että yhteistyöasetuksesta ei seuraa tarvetta säätää uusia hallinnollisia seuraamuksia. *Finnair* katsoo, että koska voimassa olevan lainsäädännön mukaiset keinot ovat tehokkaita, nopeita, oikeasuhtaisia ja varoittavia, ei seuraamusmaksulle ole muutenkaan perustetta.

Lisäksi EK, Kaupan liitto, KKK, Suomen Yrittäjät ja *Ojanen* kiinnittävät huomiota hallinnollisia seuraamuksia koskevaan tarkkarajaisuusvaatimukseen ja katsovat, että sääntelyn piiriin on esitetty osin tulkinnanvaraisia säännöksiä. EK toteaa, että viitattuja pykäläiä on suuri määrä, minkä vuoksi lainsäädäntö näyttäytyy vaikeaselkoisena, mikä voi vaikuttaa myös rehellisesti toimivien elinkeinonharjoittajien liiketoimintariskien arvi-

ointiin ja lisätä selvityskuluja. Kaupan liitto toteaa, että voidaan kyseenalaistaa, täytyykö tarkkarajaisuuden vaatimus ainakaan kaikkien niiden säännösten osalta, joista esitetään voitavan jatkossa määrätä seuraamusmaksu. KKK toteaa, että seuraamusmaksua koskevassa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevat sääntelyperiaatteet, joiden mukaisesti lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin mitä rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät.

Ojanen toteaa, että lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotettu seuraamusmaksusäntely ei ole ongelmaton täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta, varsinkin kun seuraamusmaksusäntelyn perustuslaillisessa kokonaisarviossa on samalla huomiotava oikeasuhtaisuuden vaatimus. Ojanen toteaa, että seuraamusmaksusäntelyn piiriin ehdotetaan lukuisia toisiinsa nähden erilaatuisia kuluttajansuojalainsäädännön säännösten tai muiden lakien ja EU-säädösten säännösten rikkomistilanteita, joista on runsaasti alakohtaista erityissäntelyä. Ojanen katsoo, että lakiehdotuksen suhde tähän erityissäntelyyn jää kuitenkin epäselväksi, ja ehdottaa lakiehdotukseen säännöstä, joka toisi esiin ehdotetun sääntelyn suhteen muuhun sääntelyyn.

Markkinaoikeus ei ota kantaa siihen, onko tarpeellista ja tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön seuraamusmaksu sanktiona laajemmin kuin yhteistyöasetus edellyttää ja jos on, niin missä laajuudessa. *Markkinaoikeus* toteaa esityksen perusteella olevan pääteltävissä, että seuraamusmaksu sanktiona tulisi joka tapauksessa sovellettavaksi vain harvoin ja että etenkin ennakkoratkaisuluonteisissa asioissa kielto olisi ensisijainen keino puuttua rikkomuksiin. *Markkinaoikeus* toteaa, että yleisperusteluissa on aiheellisesti kiinnitetty huomiota siihen, että seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on, että sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. *Markkinaoikeuden* näkemyksen mukaan on perusteltavissa, että esimerkiksi kuluttajansuojalakiin ei ainoastaan sisällytetäisi yleistä mainintaa siitä, että lain tai sen tietyn luvun säännösten rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu, vaan että nimenomaisesti yksilöitäisiin ne kuluttajansuojalain säännökset, joiden rikkomisesta voi seurata seuraamusmaksun määrääminen. *Markkinaoikeus* toteaa myös, että uhkasakko ei ole luonteeltaan ensisijainen sanktio kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta.

Oikeusrekisterikeskus (jäljempänä *ORK*) toteaa, että periaatteessa seuraamusmaksun täytäntöönpanotehtävä soveltuu hyvin *ORK*:n hoidettavaksi, koska tällä jo ennestään on täytäntöön pantavana yli 20 vastaavaa hallinnollista rike- tai seuraamusmaksua. *ORK* katsoo, että seuraamusmaksun vanhentumisajankohta tulisi määritellä täsmällisemmin ehdotetussa 24 §:ssä niin, että seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kulluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että hallituksen esityksen perustelutekstiä tulisi selkiyttää lisäämällä lain 15 §:n perusteluihin maininta siitä, että ehdotettu 15 § ei kaivenna tietosuojavaltuutetun EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisia tehtäviä ja toimivaltuuksia ja siten esimerkiksi oikeutta määrätä seuraamusmaksu näiden säädösten perusteella.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että saatavien perinnästä annetun lain tietyjen säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu tulee voida tarvittaessa kohdistaa myös perintätoimintaa harjoittavaan, sekä katsoo, että lakiehdotuksen 15 ja 17 §:ää tulisi vielä tarkastella tästä näkökulmasta. *SPL* toteaa, että mikäli seuraamusmaksu säädetään myös perintään, laissa tulee määritellä, mitä elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan. *SPL* toteaa, että velkoja voi itse suorittaa perintää, tai velkoja voi antaa esimerkiksi perintäyhtiöille toimeksiannon perinnän suorittamiseksi. *SPL*:n käsityksen mukaan laissa tulisi määritellä elinkeinonharjoittaja esimerkiksi siten, että perinnän osalta elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan joko perintää itse suorittavaa velkojaa tai perinnän toimeksisaajaa. Se, kumman katsotaan rikkovan perinnässä lakia siten, että siitä voidaan määrätä seuraamusmaksu, tulee liittyä siihen, kumman toimesta lakia on rikottu esitetyn lain mukaisissa tilanteissa.

Lisäksi *FA* ja *KKK* katsovat, että 13 §:n sanamuoto tulisi muuttaa vähemmän ehdotettiin muotoon siten, että ”seuraamusmaksu määrätään” muutettaisiin muotoon ”voi määrätä”. *Ojanen* toteaa, että lakiehdotuksen 13–16 §:n nojalla seuraamusmaksun määrääminen olisi edellytysten täytyessä lakiehdotuksen säännösten valossa velvollisuus, kun taas seuraamusmaksun esittämättä tai määräämättä jättäminen jäisi viranomaisen harkintaan silloinkin, kun lakiehdotuksen 20 §:n mukaiset edellytykset olisivat sinänsä käsillä. *Ojanen* pitää asetelmaa lähtökohtaisesti ongelmallisena oikeasuhtaisuuden kannalta.

EK ja *Kaupan liitto* katsovat, että rajanveto seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevan 20 §:n 1 ja 2 momentin välillä olisi erittäin vaikeaa. *EK* esittää, että 20 §:n 2 momenttia muutetaan siten, että seuraamusmaksua ”ei esitetä eikä määrätä”. *Kaupan liitto* esittää, että 2 momentti muutetaan seuraavasti: ”Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos elinkeinonharjoittaja on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva”.

Seuraamusmaksun piiriin kuuluvat säännökset

Kuluttajaliitto on tyytyväinen seuraamusmaksua koskevien pykäläehdotuksien sisältöön siltä osin, että ne kattavat merkittävän osan kuluttajansuojalain keskeisimmistä velvoitteista mukaan lukien markkinointia ja tiedonantoa koskevat velvoitteet. Erityisen

tärkeänä Kuluttajaliitto pitää muun muassa kuluttajan luottokelpoisuuden tarkistamisvelvollisuuden rikkomisen sisällyttämistä seuraamusmaksun soveltamisalaan. *Vammaisfoorumi ry* on tyytyväinen siihen, että seuraamusmaksun piiriin otetaan myös muita kuin yhteistyöasetuksen mukaisia säännöksiä, sillä tällöin pystytään puuttumaan myös merkittäviin kotimaisiin ongelmiin. *Vammaisfoorumi ry* pitää tärkeänä, että puututtaessa tulevaisuudessa ongelmatilanteisiin – kuten vaikkapa aggressiiviseen kotimyyntiin – otetaan uudet säännökset tarpeellisessa määrin seuraamusmaksun piiriin.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että eräät kuluttajansuojalain 7 luvun kuluttajaluottoja koskevat säännökset on jätetty ehdotuksessa seuraamusmaksun soveltamisalan ulkopuolelle. *Finanssivalvonta* pitää tiettyjä lukuun sisältyviä säännöksiä keskeisinä kuluttajaluottojen kuluttajansuojaa turvaavina säännöksinä, joiden noudattaminen ei ole myöskään ollut täysin ongelmatonta. Tätä taustaa vasten *Finanssivalvonta* katsoo, että säännösten sisällyttämistä seuraamusmaksun alaiseksi tulisi harkita. Myös *KKV* katsoo, että kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä tulisi ottaa seuraamusmaksun piiriin hieman enemmän kuin työryhmän ehdotuksessa on esitetty. *KKV* toteaa myös, että työryhmän työn yhteydessä arvioitiin useiden muidenkin säännösten ottamista seuraamusmaksun piiriin, mutta tässä vaiheessa seuraamusmaksun piiriin päädyttiin ottamaan vain suhteellisen pieni osa kuluttaja-asiamiehen ja muiden valvontaviranomaisten valvomasta laajasta sääntelykentästä. *KKV* kiinnittää huomiota siihen, että myöhemmin sääntelyä tulee näiltä osin täydentää, jos tämä osoittautuu valvontakäytännössä tarpeelliseksi.

EK, *FA* ja *KKK* kannattavat sitä, että tiedonantovelvoitteiden rikkomisen osalta seuraamusmaksun määräämiselle on asetettu korotettu kynnys. *FA* ja *KKK* toteavat, että seuraamusmaksua ei tulisi lainkaan määrätä sellaisissa tapauksissa, joissa tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnillä ei ole ollut todellisuudessa merkitystä kuluttajan kannalta.

Kaupan liitto taas toteaa, että ottaen huomioon, että seuraamusmaksua ei voida määrätä yksittäistapauksissa ylipäätään, jää korotetun määräämiskynnyksen käytännön merkitys epäselväksi. *Kaupan liitto* katsoo, että pykälää tulisi muotoilla siten, että vain vakavimpina pidetyt tiedonantovelvoitetta koskevat rikkomukset sisällytettäisiin seuraamusmaksun piiriin. Mikäli tätä rajausta ei ole mahdollista tehdä, tulee koko pykälä *Kaupan liiton* näkemyksen mukaan poistaa. *Kaupan liitto* toteaa myös, että ehdotetussa 13.5 §:ssä viitataan EU-sääntelyyn, joka on pantu kansallisesti täytäntöön asetuksella 601/2008. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, voidaanko säännöstä, josta voidaan määrätä rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuva seuraamus, antaa asetustasolla.

MaRa toteaa, että seuraamusmaksu ei yleensäkään sovi kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelytapoja asiakassuhteessa koskevien yleisluonteisten säännösten rikkomisen seuraamukseksi. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta seuraamusmaksu sopisi

MaRan näkemyksen mukaan varsin heikosti seuraamukseksi myös hyvin yksityiskoh-
taisten tiedonantovelvoitteita koskevien säännösten rikkomisesta.

SMAL huomauttaa, että laki matkapalveluyhdistelmistä on uusi ja monilta osin hyvin
tulkinnanvarainen. Oikeuskäytäntöä uudesta laista ei vielä ole, eikä *SMAL*:n mukaan
näin ollen voida katsoa, että on olemassa sellaisia tilanteita, joita voitaisiin pitää niin
selvinä, että seuraamusmaksumenettelyn voitaisiin katsoa soveltuvan niihin. *Suomen
Varustamot* viittaa seuraamusmaksun määräämiseen matkapalveluyhdistelmistä an-
netun lain mukaisen tiedonantovelvollisuuden rikkomisen vuoksi ja toteaa, että vaikka
seuraamusmaksun määräämiseen näissä tapauksissa onkin esityksen mukaan koro-
tettu kynnys, on käytännössä vaikea määritellä, mitkä kaikki yksittäiset tiedot vaikutta-
vat kuluttajan päätöksentekoon. Tämä heikentää elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa
estämällä lainsäädännön ennustettavuutta.

Finnair toteaa, että lentomatrustajien oikeuksista annetun Euroopan parlamentin ja
neuvoston asetuksen (EY) N:o 261/2004 tulkintaan liittyy lukuisia epäselvyyksiä, ja niitä
koskevia riitoja arvellaan olevan kymmeniä tuhansia. Euroopan unionin tuomioistuin on
antanut lukuisia ennakkoratkaisuja asetuksen tulkinnasta, mutta ratkaisut ovat usein
olleet asetuksen sanamuodon vastaisia ja muutoinkin herättäneet uusia tulkintakysy-
myksiä. *Finnair* toteaa, että oikeustilaa pidetään yleisesti epäselvänä monissa asetuk-
seen liittyvissä kysymyksissä. *Finnair* myös huomauttaa, että asetuksen soveltaminen
edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa, ja ratkaisuvälillä mahdollisissa riitatilanteissa
kuuluu joka tapauksessa yleisille tuomioistuimille. Esitetyn seuraamusmaksun vahvis-
tamisessa toimivalta kuuluisi markkinaoikeudelle. Erityisesti johtuen edellä mainituista
tulkintaepäselvyyksistä on vaarana, että seuraamusmaksun vahvistamisasiassa pää-
dyttäisiin erilaiseen aineelliseen ratkaisuun kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Lisäksi *Finnair* toteaa, että erityisesti asetusta koskevissa riidoissa, jotka edellä tode-
tusti johtuvat epäselvästä oikeustilasta, ei maksuvelvollisuuden kiistämisen voida sel-
laisenaan katsoa tarkoittavan asetuksen mukaisten velvollisuuksien rikkomista. Lisäksi,
koska asetuksen soveltaminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa, ei seura-
amusmaksun määräämiselle pitäisi olla edes edellytyksiä, sillä seuraamusmaksun pitäisi
perustua siihen, että lentoyhtiö on toistuvasti rikkonut asetuksen mukaisia velvollisuuksiaan
tai jatkaa niiden rikkomista. *Finnair* toivoo, että oikeusministeriö ottaa esityksen
jatkovalmistelussa huomioon edellä selostetun ristiriidan, ja poistaa lopullisesta esityk-
sestä seuraamusmaksun tai vähintään sen soveltamisen asetuksen tarkoittamiin tilan-
teisiin.

Ojanen toteaa, että kaikkia nyt seuraamusmaksusääntelyn piiriin ehdotettavia säännös-
ten rikkomistilanteita ei voida pitää niin selvinä ja yksiselitteisinä kuin seuraamusmak-
sun määräämiseen johtavalta lainrikkomiselta pitää edellyttää täsmällisyys- ja tarkka-

rajaisuusvaatimuksen takia, etenkin kun täsmällisyysvaatimuksen ohella seuraamusmaksusääntelyn piiriä rajoittaa samalla välttämättömyyden vaatimus. Ojanen toteaa, että liian tulkinnanvaraisena seuraamusmaksun määräämiselle voidaan pitää lakiehdotuksen 14 §:n 3 kohtaa, jonka mukaan seuraamusmaksu voisi tulla kyseeseen silloin, kun elinkeinonharjoittaja rikkoo tiettyjä lentomatkestajien oikeuksia koskevan asetuksen säännöksiä.

Seuraamusmaksun määrääminen muulle kuin elinkeinonharjoittajalle

Kaupan liitto, KKK, MaRa, SMAL ja Suomen Varustamot vastustavat ehdotettua lain 17 §:ää seuraamusmaksun määräämisestä muulle kuin elinkeinonharjoittajalle. Kaupan liitto ja MaRa toteavat, että esityksen taustalla ei ole riittävää arviointia kustannus- tai käyttäytymisvaikutuksista. Kaupan liiton mukaan on oletettavaa, että esitetyn kaltaiseen vastuuseen varautuminen tulisi aiheuttamaan elinkeinoelämälle merkittäviä hallinnollisia kustannuksia, joita ei ole esityksessä arvioitu. *EK:n* näkemyksen mukaan vastuun uudelleenkohdentaminen tulisi rajata vain selkeisiin vastuunpakoilutilanteisiin.

EK, Kaupan liitto, MaRa ja Suomen Yrittäjät kiinnittävät huomiota vastuun jakautumiseen tilanteissa, joissa seuraamusmaksua haetaan sekä elinkeinonharjoittajalle että johdolle tai muulle henkilölle. Kaupan liitto toteaa, että tämä voisi johtaa ennalta-arvaamattomiin lopputuloksiin, ja pahimmassa tapauksessa jopa eräänlaiseen kaksoisrangaistavuuteen. *MaRa* korostaa, että seuraamusmaksun määrääminen ei saa johtaa kahden eri tahon, elinkeinonharjoittajan ja sen johtoon kuuluvan tai oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävän henkilön taikka elinkeinonharjoittajan lukuun toimineen toisen elinkeinonharjoittajan rangaistavuuteen samasta rikkomuksesta. *EK* toteaa, että vastuu tulisi määrätä aina ensisijaisesti elinkeinonharjoittajalle ja katsoo esityksen perusteella olevan epäselvää, miten vastuu jakautuu tilanteissa, joissa viranomaiset hakevat seuraamusmääräystä sekä elinkeinonharjoittajalle että johdolle.

Suomen Yrittäjät katsoo, että seuraamusmaksun määräämistä usealle eri taholle on syytä edelleen tarkentaa. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi myös selkeyttää vastuunjako tilanteessa, jossa seuraamusmaksua haetaan sekä elinkeinonharjoittajalle että esimerkiksi johtoasemassa toimivalle henkilölle. Yhteenlaskettu seuraamusmaksu voisi muodostua kohtuuttoman suureksi, jos elinkeinonharjoittaja ja johtoasemassa toimiva on käytännössä sama henkilö. Lisäksi *Suomen Yrittäjät* katsoo, että yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää, ettei elinkeinonharjoittajan tavanomainen maksukyvyttömyys tai toiminnan lopettaminen konkurssiin johdosta aiheuta johdon vastuuta seuraamusmaksusta.

Ojanen toteaa, että lakiehdotuksen 17 § ei ole ongelmaton oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten kannalta ja katsoo, että seuraamusmaksun ulottamiselle

luonnollisiin henkilöihin olisi ylipäätään kyettävä esittämään korostetun painavat hyväksyttävät perusteet. Ongelmia syntyy niin ikään luonnollisille henkilöille määrättävän seuraamusmaksun suuruudesta. Jatkovalmistelussa tulisi Ojasen mukaan vielä harkita, voidaanko tavoitteisiin päästä luonnollisille henkilöille säädetyin vähäisemmin enimmäismäärin siltä osin kuin seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen luonnollisiin henkilöihin arvioidaan ylipäätään välttämättömäksi. Lisäksi Ojanen toteaa, että oikeasuhtaisuuden vaatimuksen, samoin kuin luonnollisten henkilöiden oikeusturvan ja heitä koskevan seuraamusmaksupäätöksenteon ennustettavuuden, kannalta olisi lisäksi perusteltua säädellä nimenomaisesti seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä.

Seuraamusmaksun määrääminen yritysjärjestelytilanteessa

EK ja Kaupan liitto katsovat, että seuraamusmaksun määrääminen elinkeinonharjoittajalle, jolle elinkeinotoiminta on siirtynyt, tulisi olla mahdollista vain selkeissä vastuunpaikoilutilanteissa. *EK ja Kaupan liitto* toteavat, että yritysjärjestelytilanteiden vastuunjaon osalta jatkovalmistelussa tulisi selventää, että liiketoimintakaupassa vastuu jää myyjälle ennen kauppaa tehdyistä rikkomuksista, jos ostaja ei jatka lainvastaista toimintaa.

EK ja Kaupan liitto toteavat edelleen, että mikäli vastuunjako ei ole selvä, yrityskauppojen transaktiokustannukset lisääntyvät ja voivat pahimmillaan estää yrityskauppojen toteuttamista ylipäätään. Kaupan liiton mukaan olisi epäsuhtaista, jos taloudellinen vastuu seuraisi liiketoimintakaupassa ostajaa tilanteissa, joissa ostaja on tarkastanut lainmukaisuuden normaalilla huolellisuudella, eikä kohdeyrityksen tekemää rikkomusta ole jatkettu liiketoimintakaupan jälkeen.

MaRa ja SMAL vastustavat ehdotettua säännöstä. *MaRa ja Suomen Varustamot* katsovat, että seuraamusmaksu tulisi olla määrättävissä ostajalle vain, mikäli tämä jatkaa lainvastaista toimintaa elinkeinotoiminnan luovutuksen jälkeen. *SMAL* toteaa, että jos ostaja jatkaa lainvastaista toimintaa, on asiaa arvioitava uudelleen ja harkittava, tulisiko seuraamusmaksu määrätä myös tälle. *MaRan* mukaan riski seuraamusmaksun määräämisestä siirtyneen elinkeinotoiminnan mukana johtaisi helposti siihen, että ostajan pitäisi vaatia myyjältä laajempia vakuutuksia yritysjärjestelyä koskevissa tilanteissa ja näin käytännössä sisällyttää liiketoiminnan kauppakirjaan ehto mahdollisen seuraamusmaksun vyöryttämisestä myyjälle siinä tilanteessa, että rikkomus on tapahtunut sinä aikana, jolloin myyjä on vielä harjoittanut elinkeinotoimintaa, joka yritysjärjestelyssä myöhemmin on siirtynyt. Myös *Suomen Varustamot* katsoo, että seuraamusmaksun määrääminen yritysjärjestelytilanteessa asettaa turhia esteitä sekä ylimääräisiä kustannuksia yrityskaupoille.

Seuraamusmaksun suuruus

Finanssivalvonta, KKV, Kuluttajaliitto ja Vammaisfoorumi ry pitävät seuraamusmaksun enimmäismäärää ainakin tietyissä tapauksissa liian alhaisena ja katsovat, että jatkovalmistelussa tulisi vielä selvittää seuraamusmaksun enimmäismäärän ennaltaehkäisevää vaikutusta sellaisia tilanteita ajatellen, joissa elinkeinonharjoittajan toimintamalli lähentelee jo petoksellista toimintaa ja kuluttajasopimusten syntyminen perustuu merkittäviltä osin kuluttajansuojasäännösten rikkomiseen. KKV toteaa, että liikevoittoprosentit voivat olla tällaisissa tapauksissa suuriakin suhteutettuna 4 prosentin tasoon liikevaihdosta. Kuluttajaliitto ja Vammaisfoorumi ry huomauttavat, että monissa muissa seuraamusmaksua koskevissa laeissa seuraamusmaksun enimmäismäärä on suurempi.

Suomen Yrittäjät pitää työryhmän ehdottamaa 4 %:n seuraamusmaksun maksimäärää hyväksyttävänä kompromissina, sillä se vastaa Omnibus-direktiivissä asetettua tasoa. Esitettyä suurempi seuraamusmaksu olisi ilmeisen kohtuuton suhteessa 13–17 §:ssä esitettyjen rikkomusten luonteeseen. Suomen Yrittäjät toteaa, että ehdotettu seuraamusmaksu on käytännössä merkittävä sanktio ja sisältää huomattavan pelotevaikutuksen. Suomen Yrittäjät katsoo, että mikäli rikkomuksessa käytetty toimintamalli täyttää petoksen tunnusmerkit, asiaa tulisi ajaa rikosoikeudellisilla periaatteilla erillisessä prosessissa.

EK, FA ja KKK esittävät euromääräisen enimmäismäärän asettamista seuraamusmaksulle. EK toteaa, että euromääräisiä maksimeita voitaisiin erikseen porrastaa puhtaasti kansallisten tapausten osalta ja katsoo, että Omnibus-direktiivin edellyttämää 4%:n seuraamustasoa ei tulisi tässä vaiheessa ennenaikaisesti implementoida osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Seuraamusmaksun porrastamista esittävät myös *Kaupan liitto, KKK ja Suomen Varustamot*. Kaupan liitto toteaa, että mikäli seuraamusmaksu otettaisiin käyttöön, tulisi seuraamusmaksu porrastaa siten, että laissa säädettävä rangaistusmaksimi olisi oikeassa suhteessa rikkomuksen laajuuteen nähden. Lisäksi Kaupan liitto katsoo, että 4 prosentin seuraamusmaksu tulisi rajata vain yhteistyöasetuksessa tarkoitettuihin tilanteisiin. Kun kyse on puhtaasti Suomea koskevista rikkomuksista, tulisi seuraamusmaksun maksimi Kaupan liiton mielestä rajata merkittävästi alemmalle tasolle kuin yhteistyöasetuksessa ja tulevassa Omnibus-direktiivissä tarkoitetuissa tilanteissa. Kaupan liiton näkemyksen mukaan Suomeen rajautuvissa rikkomuksissa ei tahallisissakaan teoissa voida saavuttaa vastaavaa taloudellista etua tai aiheuttaa vastaavaa vahinkoa kuluttajille kuin laajalle levinneissä rikkomuksissa, jotka EU-tasolla saattavat koskea kymmeniä miljoonia kuluttajia.

KKK toteaa, että mikäli seuraamusmaksu otetaan käyttöön myös puhtaasti kansallisissa tilanteissa, voisi perustaso olla esimerkiksi 1 % liikevaihdosta, maksimikatto kuitenkin 500.000 €. Jos porrastusta ei jatkovalmistelussa tehdä, on esitetty 4 % KKK:n näkemyksen mukaan ehdoton maksimi, sisältäen huomattavan pelotevaikutuksen. KKK toteaa, että vaikka porrastusta ei jatkovalmistelussa toteutettaisikaan, olisi kuitenkin aiheellista harkita otettavaksi käyttöön myös jokin maksimimääräinen leikkuri.

ASML ja Suomen Varustamot pitävät ehdotettua 4 %:n seuraamusmaksua suhteettoman ankarana. Suomen Varustamot ehdottaa seuraamusmaksun suuruuden osalta vähintään suhteellisuusperiaatteen kirjaamista lakiin tai maksun jonkinasteista porrastamista eri tekemuotojen välillä sekä toteaa, että jos soveltamiskäytäntö tältä osin eriytyy eri EU-maissa, suomalaisten yritysten kilpailuasetelma suhteessa muihin heikentyy. ASML toteaa, että monet säännöksistä, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu voisi seurata, ovat kuluttajan valinnan ja päätöksenteon kannalta kokonaisuutena arvioiden hyvinkin vähämerkityksisiä sekä katsoo, että tätä taustaa vasten 4%:n seuraamusmaksu tämänhetkisen säännöksen valossa ei näyttäisi täyttävän perustuslakivaliokunnan tarkoittaman suhteellisuuden vaatimuksia.

Myös *Ojanen* toteaa, että ehdotettavat seuraamusmaksut olisivat määrältään huomattavan suuria. Seuraamusmaksujen suuruus korostaa oikeasuhtaisuudelle asetettavia vaatimuksia ja varsinkin sitä, että seuraamusmaksun tulee olla ehdottoman välttämätön sen taustalla olevan sinänsä hyväksyttävän oikeushyvän – kuluttajansuoja – suojaamiseksi. Tältä osin tulisi etenkin arvioida, onko kuluttajansuojatavoite saavutettavissa muulla tavoin kuin määrältään huomattavan suurilla rangaistusluontoisilla seuraamusmaksuilla. Lisäksi *Ojanen* toteaa, että lakiehdotuksen 19 §:n 1 momenttiin sisältyvässä luettelossa mainittujen seikkojen täsmällisen merkityksen sekä keskinäisen suhteen ja painoarvon arvioimiseen jäisi merkittävästi harkinnanvaraa, mikä yhdessä lakiehdotuksen 20 §:n harkinnanvaraisuuden kanssa heikentää seuraamusmaksupäätöksenteon ennustettavuutta elinkeinonharjoittajien kannalta.

SPL:n näkemyksen mukaan seuraamusmaksua ei tulisi sitoa elinkeinonharjoittajan liikevaihtoon sidottuun euromäärään. *SPL* pitäisi parhaana vaihtoehtona sitä, että seuraamusmaksu sidottaisiin tiettyyn kiinteään euromääräiseen vaihteluväliin.

Kaupan liitto ja KKK katsovat, että seuraamusmaksun perusteena oleva liikevaihto tulee arvioida monialayhtiössä rikkomukseen syyllistyneen toimialan kautta eikä koko konsernin liikevaihdon perusteella. Kaupan liitto katsoo lisäksi, että kansallisissa rikkomuksissa liikevaihtoon tulisi huomioida ainoastaan kyseisellä merkityksellisellä markkinalla muodostuva liikevaihto konsernin globaalin liikevaihdon sijaan. ASML toteaa, että seuraamusmaksun liikevaihtorajan osalta tulee jatkovalmistelussa vielä seurata muiden maiden ratkaisuja ja Suomen ratkaisun eriytymistä muista EU-valtioista.

FA esittää, että seuraamusmaksun suuruuteen liittyvän 19 §:n lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto laatisi tarkemmat periaatteet seuraamusmaksun mitoittamista varten. FA toteaa, että Finanssivalvonta, jolla on käytössä vastaava seuraamusmaksu, on julkaissut asiaa koskevan yksityiskohtaisen julkisen ohjeistuksen, jota käytetään seuraamusmaksun suuruutta määriteltäessä.

3.2 Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta

3.2.1 Kuluttaja-asiamiehen antama kiello

Kuluttajaliitto, Kynnys ry ja Vammaisfoorumi ry kannattavat kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttamista ehdotuksen mukaisesti. Kuluttajaliitto pitää ehdotettua muutosta tärkeänä ja toteaa, että tällä muutoksella voidaan nopeuttaa kieltojen täytäntöönpanoa ja vähentää turhia oikeudenkäyntejä markkinaoikeudessa. Kynnys ry ja Vammaisfoorumi ry kannattavat ehdotettua muutosta nykyisen menettelyn kääntämisestä, koska se parantaa myös vammaisten ihmisten kuluttajaoikeudellista suojaa.

Markkinaoikeus, KKK, MaRa, ASML, SMAL ja Suomen Varustamot katsovat, ettei kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttamiselle ole tarvetta. KKK vastustaa esitettyä muutosta ja toteaa, että tämä saattaa johtaa etenkin pk-yritysten osalta siihen, että oikeussuoja ei toteudu asianmukaisella tavalla. KKK katsookin, että esityksestä tulee luopua, ellei sen tueksi ole esitettävissä riittäviä ja tarpeeksi konkreettisia perusteluita. MaRa ja SMAL toteavat, ettei kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttamiselle ole tarvetta sen vuoksi, että markkinaoikeus voi jo nykyisin määrätä väliaikaisen kiellon voimassa olevan lain mukaan. MaRa toteaa myös, että kiellon vastustamista koskevan sääntelyn muuttaminen ei perustu yhteistyöasetukseen eikä ole sen toimeenpanon edellytyksenä.

Markkinaoikeus toteaa, että esityksessä ilmi tuotu huoli lainvastaisen menettelyn väistämättömästä jatkumisesta ja pitkittymisestä tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja ei hyväksy kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöstä, näyttäisi olevan turha. Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että kuluttaja-asiamiehen antaman kiellon raukeamisesta ei välttämättä seuraa lainvastaisen menettelyn jatkuminen. Markkinaoikeus voi kuluttaja-asiamiehen vaatimuksesta määrätä kiellon väliaikaisena. Markkinaoikeudella on valmiudet ratkaista välikaista oikeussuojaa koskevia vaatimuksia hyvinkin nopeasti, jopa yhdessä päivässä.

Lisäksi markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä ei käy suoraan ilmi, onko kuluttaja-asiamiehen määräämää kielloa noudatettava siitä huolimatta, että elin-

keinonharjoittaja saattaa kuluttaja-asiamiehen päätöksen ja siten menettelyn lainvastaisuuden markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Markkinaoikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että kuluttaja-asiamiehen vapauttaminen oikeudenkäyntimaksusta näyttäisi rajoittuvan nimenomaan kuluttajansuojalain mukaisiin asioihin.

Lisäksi markkinaoikeus, KKK, MaRa ja SMAL kiinnittävät huomiota siihen, että jos kieltoimenettely ehdotetulla tavalla muuttuisi, elinkeinonharjoittaja joutuisi maksamaan kieltopäätöksen kumoamista koskevassa asiassa 2 050 euron suuruisen oikeudenkäyntimaksun saadakseen asiansa markkinaoikeudessa vireille.

3.2.2 Kuluttajan avustaminen

Kynnys ry ja Vammaisfoorumi ry katsovat, että kuluttajan avustamismahdollisuutta tulisi laajentaa kansallisesti enemmän kuin vain siltä osin, mitä yhteistyöasetuksen toimeenpano edellyttää. Erityisesti vaikeasti vammaisilla ihmisillä voi olla vaikeuksia huolehtia omasta oikeusturvastaan joko sen vuoksi, että heillä ei ole siihen riittäviä tietoja tai kykyä taikka sen vuoksi, että he eivät saa riittävästi apua omien kykyjensä käyttämiseksi. Tämän vuoksi *Kynnys ry* ja *Vammaisfoorumi ry* esittävät, että Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 13 §:n 1 momenttiin tehtäisiin seuraava lisäys: "...tai jos kuluttajalla on tämän vammaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi erityinen avustamisen tarve...".

3.3 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa

3.3.1 Yleistä

Korkein oikeus toteaa ottavansa kantaa työryhmän mietintöön vain siltä osin kuin siinä on ehdotettu poikkeamista oikeudenkäymiskaaren 30 luvussa säädetyistä valituslupajärjestelmästä tietyissä asioissa. Korkein oikeus toteaa olevan perusteltua pyrkiä mahdollisimman pitkälle välttämään sellaisia muutoksenhakusäätelyitä, jotka merkitsevät poikkeamista valituslupajärjestelmästä. Korkein oikeus kuitenkin katsoo, että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 49/2016 vp esitetyt näkökohdat työryhmän ehdotusta valituslupajärjestelmästä poikkeamisesta voidaan tässä tapauksessa pitää perusteltuna siltä osin kuin muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun hakee se elinkeinonharjoittaja tai kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettu muu henkilö, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

Korkein oikeus ei sitä vastoin pidä työryhmän ehdotusta perusteltuna siltä osin kuin poikkeus valituslupajärjestelmästä koskisi myös tilanteita, joissa markkinaoikeus ei ole hyväksynyt kuluttajansuojaviranomaisen hakemusta seuraamusmaksun määräämisestä ja viranomainen hakee muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun. Korkein oikeus toteaa, että mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitatus Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännän lisäpöytäkirjan 2 artiklan ja KP-sopimuksen 14 artiklan 5 kappaleen määräykset koskevat vain rikoksesta tuomittuja. Oikeusturvasyöt eivät muutenkaan edellytä, että kuluttajansuojaviranomaisella olisi tällaisessa tilanteessa suora valitusoikeus. Korkein oikeus pitää perusteltuna ja riittävänä sitä, että korkein oikeus voi ottaa viranomaisen valituksen käsiteltäväkseen silloin, kun jokin oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:ssä säädetty valituslupaperuste täyttyy. Korkein oikeus katsoo, että työryhmän 3. lakiehdotuksen 7 luvun 4 a §:ää tulisi jatkovalmistelussa muuttaa siten, että siinä ehdotettu poikkeus valituslupajärjestelmästä koskee vain tilanteita, joissa markkinaoikeuden ratkaisuun hakee muutosta se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

Markkinaoikeus pitäisi suotavana, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain teknisten muutosten tekemisen tarve, koska näyttää siltä, että lakia ei ole aina muutettu silloin, kun toimivaltaa koskeva sääntely on muuttunut, minkä johdosta lain informatiivinen arvo on heikentynyt.

ORK pitäisi toivottavana, että seuraamusmaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta voitaisiin säätää selkeämmin kuin nyt käytetyllä viittaustekniikalla. *ORK* katsoo lisäksi, että 7 luvun 4 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi esitettyä selkeämmin todeta, että seuraamusmaksu 4 §:n 3 momentin nojalla pantaisiin täytäntöön valituksesta huolimatta. Lausumalla olisi informatiivinen ja selventävä merkitys täytäntöönpanon kannalta. Lisäksi *ORK* toteaa, että täytäntöönpanon kannalta ei ole erityistä merkitystä sillä, että Finanssivalvonnan päätöksestä seuraamusmaksuasiassa ei voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka muuten kuin myönnetyn valitusluvan perusteella. Täytäntöönpanoa koskevien säännösten hallinnan kannalta on joka tapauksessa poikkeuksellista, että samasta seuraamuksesta voidaan valittaa sekä yleiseen että hallintotuomioistuimeen.

3.3.2 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

EK ja *Kaupan liitto* katsovat, että tuomioistuimelle tulisi jäädä harkinnanvaraa kohtuullistaa oikeudenkäyntikuluja. *EK* toteaa, että oikeudenkäyntikulujen osalta ei ole ehdotettu muutosta siihen pääsääntöön, jonka mukaan asianosaiset vastaavat niistä itse. *EK* toteaa, että viranomaisten toimivalta vahvistuu ja seuraamusjärjestelmä ankaroituu ehdotuksen muutoksilla huomattavasti, minkä vuoksi on painavia syitä tarkastella myös elinkeinonharjoittajien puolustautumisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. *Kaupan liitto* toteaa, että kuluttajaviranomaisten uudet toimivaltuudet, kuten seuraamusmaksu

ja kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeuden vahvistaminen, tarkoittavat samalla sitä, että tulkintaselvyyttä oikeudelta haluavat yritykset ottavat sekä sanktio- että oikeudenkäyntikuluriskin asiassa haastaessaan viranomaisen tulkinnan markkinaoikeudessa. Lakiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa tulisivin Kaupan liiton mukaan sisällyttää kohtuullistamissäännös, jonka perusteella myös viranomaisen voitaisiin tietyissä tapauksissa velvoittaa korvaamaan vastapuolen kulut.

KKK toteaa, että oikeudenkäyntikulujen osalta tulisi jatkovalmistelussa vielä tarkastella erikseen sitä, tulisiko viranomaisen velvoittaa vastaamaan voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulusta ainakin joissain tilanteissa. Myös *Suomen Yrittäjät* pitää tärkeänä, että oikeudenkäyntikulujen jakautumisen eri ratkaisuvaihtoehtoja pohdittaisiin laajemmin jatkovalmistelussa. Yritysten oikeussuojan kannalta olisi Suomen Yrittäjien mukaan tärkeää, että viranomaisen vastaisi voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulusta, jos oikeudenkäyntikulujen kohdistumista yritykselle pidettäisiin ilmeisen kohtuuttomana tai jos oikeudenkäynti aiheutuisi viranomaisen virheestä.

MaRa ja *SMAL* katsovat, että kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttamisen johdosta oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua laki tulisi muuttaa niin, että kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon kumoamista koskevissa asioissa tulisi soveltuvin osin noudattaa oikeudenkäymiskaaren oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan 21 luvun säännöksiä. *MaRa* ja *SMAL* toteavat, että jos elinkeinonharjoittaja menestyisi kiellon kumoamista koskevassa asiassaan, markkinaoikeuden tulisi velvoittaa viranomaisen korvaamaan asian markkinaoikeudessa voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulut. *MaRa* katsoo, että kiellon vastustamista koskevan menettelyn muuttaminen voisi aiempaa useammin johtaa siihen, että elinkeinonharjoittajat hyväksyisivät jopa sellaisia kuluttaja-asiamiehen määräämiä kieltoja, joiden osalta ne ovat kiellon perusteista eri mieltä, mutta huomattavan oikeudenkäyntikuluriskin vuoksi eivät itse halua käynnistää kieltopäätöksen kumoamista koskevaa prosessia markkinaoikeudessa.

3.4 Esityksen vaikutukset

VM toteaa, että esityksen mukaiset vähimmäisvaltuudet vaikuttavat melko laajoilta aluehallintovirastojen tämänhetkiseen valvontatoimintaan nähden. *VM* huomauttaa, että esityksen vaikutusarvioinnissa ei ole käsitelty sitä, miten viranomaiset käytännössä voivat resursoida voimavarojaan toimivaltuuksien käyttämiseen, sekä toteaa, että esityksen taloudellisten vaikutusten kuvausta tulee näiltä osin täydentää asian jatkovalmistelussa. Lisäksi *VM* toteaa, että esitysluonnokseen sisältyy tarkkuustasoltaan erilai-

sia arvioita sen vaikutuksista julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan, sekä pitää tärkeänä, että arviot ja niiden perusteet tarkennetaan kattavasti esityksen jatkovalmistelussa.

ESAVI toivoisi arviointia siitä, missä määrin ja millaisia vaikutuksia uudella lailla voisi olla aluehallintovirastojen tehtäviin. *ESAVI* toteaa, että lienee syytä olettaa, että myös jatkossa aluehallintovirastoja koskevia asetuksen mukaisia tehtäviä olisi jokseenkin vähän, vaikka tehtävien määrä jossain määrin lisääntyisi nykyiseen verrattuna. *ESAVI* toteaa, että kuluttaja-asiamiehen ja *KKV*:n yhteistyön ja yhteydenpidon aluehallintovirastoihin päin tulisi olla mahdollisimman jatkuvaa ja toimivaa uuden lain mukaisten tehtävien hoidossa ja toimivaltuuksien käytössä. *ESAVI* mukaan tulisikin tehdä tarkastelua siitä, millainen yhteistyö toteuttaisi uuden lain mukaisia tavoitteita.

Finanssivalvonta toteaa, että ottaen huomioon yhteistyöasetuksen myötä oletettavasti lisääntyvät valvontatehtävät, joiden hoitamiselle on asetettu velvoittavat aikarajat, sekä myös Finanssivalvonnan käytössä olevan seuraamusvalikoiman uudistaminen ja sen tehokas käyttömahdollisuus, uudistuksesta todennäköisesti aiheutuu myös Finanssivalvonnalle lisäresurssitarpeita, joita tulee täsmentää jatkovalmistelussa. *Tietosuojavaltuutetun toimisto* esittää, että jatkovalmistelussa esityksen vaikutusten arviointia koskevaan osioon lisätään, että siirrettävyysetuksen 8 artiklan valvonta ja *CPC*-asetus voivat vaikuttaa Tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään sitä lisäävästi.

TEM, *KKV* ja *Ruokavirasto* kiinnittävät huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä selostetulla tavalla uudistus edellyttää *KKV*:n henkilöstövoimavarojen lisäämistä. *KKV* toteaa, että tosiasialliset mahdollisuudet käyttää uusia toimivaltuuksia edellyttävät sitä, että valvontaan on käytettävissä riittävästi resursseja.

ORK toteaa, että mietinnössä esitetyn arvion mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskevia asioita saatettaisiin vireille vain joitakin vuodessa. Tämän vuoksi *ORK* pitää ilmeisenä, että seuraamusmaksusta ei muodostu määrällisesti sellaista tehtävää *ORK*:lle, joka edellyttäisi lisäresursointia.

KKK ja *Ojanen* toteavat, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin elinkeinonharjoittajien kannalta. *KKK* toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä hankkia lisätietoa esimerkiksi yrityksille aiheutuvista compliance-kustannuksista, kun yritykset varautuvat lainsäädännön noudattamiseen. *KKK* toteaa, että näissä selvityksissä käytetään apuna usein ulkopuolisia toimijoita, ja ne vievät paljon resursseja.

Ojanen toteaa, että mietintöön sisältyvät vaikutusarviointit ovat yleisluontoisia ja koskevat vain ehdotetun sääntelyn vaikutuksia valtiontalouteen ja viranomaisten toimintaan.

taan sekä taloudellisia vaikutuksia. Ojanen katsoo, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia tulisi huomattavasti eritellymmin ja keskitetympin arvioida elinkeinonharjoittajien kannalta, etenkin kun otetaan huomioon ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn merkitys elinkeinovapauden ja oikeusturvan kannalta. Lisäksi Ojanen toteaa, että esityksessä tulisi arvioida paremmin eri rikkomistilanteiden osalta, mitä vaikutuksia näin laajalla seuraamusmaksun käyttöönotolla tulisi olemaan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa.

Kaupan liitto toteaa, että yhteistyöasetuksen yli-implementointi ja uusi rangaistusluontoinen seuraamusmaksu toisi jo nykyisellään kannattavuushaasteiden rasittamalle vähittäiskaupan toimialalle lisää epävarmuutta. Kaupan liiton mukaan seuraamusmaksusta aiheutuva merkittävä kuluriski lisää Suomessa toimivien vastuullisten yritysten hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuvat ensi sijassa sääntelyvaatimusten noudattamisen valvontaan ja varmistamiseen liittyvistä henkilöresursseista ja ostopalveluista. Kaupan liiton tekemän laskelman mukaan uusi lainsäädäntö esitetyssä muodossaan aiheuttaisikin Suomessa toimivalle vähittäiskaupalle sääntelyn täytäntöönpanovuonna noin 25 miljoonan euron lisäkustannukset ja sen jälkeen likimäärin kymmenen miljoonan euron kiinteät kustannukset vuosittain. Kansallisen sääntelyn kiristysten osalta tulisikin tehdä perusteellinen intressipunninta, missä määrin on järkevää säilyttää näitä kustannuksia suomalaisille yrityksille huomioiden lainsäädännöllä saavutettavat rajalliset hyödyt. Kaupan liitto toteaa, että käytännössä EU:n ulkopuolisilta verkkoalustoilta käsin toimivat kauppiat voivat yhä välttyä EU-vaatimusten noudattamiselta ja siitä syntyviltä kustannuksilta.

4 Muita huomioita

Finanssivalvonta toteaa, että Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 11 b kohdassa säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tietyissä tilanteissa, sekä katsoo, että säännös tulisi laajentaa kattamaan myös virastolle annettavat kuluttajansuojalainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyvät tiedot.

Kaupan liitto toteaa, että mikäli kuluttajaviranomaisille annetaan esityksen mukaisesti runsaasti lisää valtuuksia, on ensisijaisen tärkeää, että viranomainen käyttää näitä valtuuksiaan tasavertaisesti ja läpinäkyvästi. Oikeuksien käyttöä tulisi myös valvoa ja seurata, ja järjestelmän pitää olla ennustettava. Esitetty lainsäädäntö ei Kaupan liiton mukaan ota näitä tekijöitä riittävästi huomioon.

Vammaisfoorumi ry korostaa Suomen ja Euroopan unionin ratifioiman vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4. artiklan 3 kohdan velvoitetta siitä, että laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla yleissopimusta pannaan täytäntöön, tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset heitä edustavien järjestöjen kautta. Tämä velvoite ei täyty vain jälkikäteisellä kuulemisella valmistellun esityksen suhteen. Vammaisjärjestöjen on oltava aktiivisesti osallisina jo valmisteluvaiheessa, mikä ei tällä kertaa toteutunut. Vammaisfoorumi ry painottaakin, että esityksen kohdissa kuluttajia edustavien järjestöjen kuulemisesta ja järjestöille annettavista valtuuksista, muun muassa hälytysten suhteen, pitää sisällyttää myös vammaisjärjestöjen edustus.

Liite

Kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa seuraavilta 50 taholta. Tahot, jotka eivät antaneet lausuntoa, on merkitty *:llä. Oikeusministeriö vastaanotti yhteensä 36 pyydettyä lausuntoa.

liikenne- ja viestintäministeriö
sisäministeriö
sosiaali- ja terveysministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö
valtiovarainministeriö

korkein oikeus
markkinaoikeus
Helsingin hallinto-oikeus

Poliisihallitus
keskusrikospoliisi

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Finanssivalvonta
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Liikenne- ja viestintävirasto
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
Oikeusrekisterikeskus
Ruokavirasto
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Väestörekisterikeskus
Yhdenvertaisuusvaltuutettu*

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Energiateollisuus ry*
Finanssiala ry
Kaupan liitto ry
Keskuskauppakamari
Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto ry*
Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry
Kynnys ry
Mainostajien liitto ry*
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
Medialiitto ry*

Rakennusteollisuus RT ry*
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry
Suomen matkatoimistoalan liitto ry SMAL
Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
Suomen Varustamot ry
Suomen Yrittäjät ry
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
Vammaisfoorumi ry
Vertaislainayhdistys ry*

Ferratum Finland Oy*
Finavia*
Finnair Oyj (liitteenä professori Tuomas Ojasen lausunto)
IPF Digital Finland Oy*
Santander Consumer Finance Oy*
Tact Finance Oyj*
VR-Yhtymä Oy
4finance Oy*

Kuluttaja-asiamies emerita Päivi Hentunen*

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-782-3 (PDF)