

Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet

Lausuntotiivistelmä

Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-259-521-8 (verkkojulkaisu)

Helsinki 2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija	oikeusministeriö lainvalmisteluosasto		Julkaisu-aika 16.6.2016
Tekijä(t)	Aleksi Heikkilä		
Julkaisun nimi	Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 29/2016		
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja		
Tiivistelmä	<p>Useat lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti työryhmän ehdotuksiin. Myönteisimmin suhtauduttiin kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyä koskeviin muutosehdotuksiin.</p> <p>Valtaosa elinkeinoelämää edustavista tahoista kuitenkin vastusti esitettyjä uudistuksia. Erityisen kielteisesti suhtauduttiin ehdotettuun lakiin seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa. Jotkut elinkeinoelämää edustavista tahoista kannattivat kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyn kääntämistä, mutta valtaosa vastusti myös sitä.</p> <p>Aluehallintovirastojen kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien valvontatehtävien laajentaminen herätti huolta aluehallintovirastojen resurssien riittävydestä sekä ehdotusta kannattaneiden että vastustaneiden keskuudessa.</p>		
Asiasanat	Kuluttajansuoja, valvontaviranomaiset		
Asianumerot	OM013:00/2014		
	ISSN (verkkopublication) 1798-7105		ISBN (verkkopublication) 978-952-259-521-8
	Sivumäärä 28	Kieli suomi	URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-521-8
Julkaisujen myynti/ jakelu	www.oikeusministerio.fi		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet Lagberedningsavdelningen	Utgivningsdatum 16.6.2016
Författare	Aleksi Heikkilä	
Publikationens namn	Konsumentskyddsmyndigheternas behörighet Sammandrag av utlåtandena	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 29/2016	
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden	
Referat	<p>De flesta av remissinstanserna förhöll sig positivt till arbetsgruppens förslag. Mest understöd fick ändringsförslagen som gäller konsumentombudsmannens förbudsförfarande.</p> <p>Största delen av de instanser som företräder näringslivet motsatte sig dock de föreslagna reformerna. Speciellt negativt förhöll man sig till den föreslagna lagen om påföljdsavgift i konsumentärenden. Vissa av instanserna som företräder näringslivet understödde förslaget om ett omvänt förfarande för att motsätta sig ett förbud som konsumentombudsmannen meddelat, men merparten motsatte sig också detta.</p> <p>I fråga om förslaget om att utvidga regionförvaltningsverkens tillsynsuppgifter enligt konsumentskyddslagsstiftningen var både de som understödde förslaget och de som motsatte sig det oroliga för hur det kan tryggas att regionförvaltningsverken har tillräckliga resurser att sköta dessa uppgifter.</p>	
Nyckelord	Konsumentskydd, tillsynsmyndigheter	
Ärendenummer	OM013:00/2014	
	ISSN (webbpublikation) 1798-7105	ISBN (webbpublikation) 978-952-259-521-8
	Sidantal 28	Språk finska
	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-521-8	
Beställningar/ distribution	www.oikeusministerio.fi	

SISÄLLYS

JOHDANTO	8
1 Yhteenveto lausunnoista.....	9
2 Yleisiä huomioita.....	10
3 Yksityiskohtaiset kannanotot.....	12
3.1 Laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa	12
3.1.1 Seuraamusmaksusta yleisesti	12
3.1.2 1 § Soveltamisala	13
3.1.3 2 § Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset	14
3.1.4 3 § Seuraamusmaksun määrääminen luonnolliselle henkilölle	15
3.1.5 4 § Seuraamusmaksun suuruus.....	16
3.1.6 5 § Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen.....	16
3.1.7 7 § Seuraamusmaksun määrääminen ja muutoksenhaku.....	16
3.1.8 8 § Seuraamusmaksun vanhentuminen	17
3.1.9 9 § Seuraamusmaksun täytäntöönpano.....	17
3.1.10 Muita huomioita seuraamusmaksusta	18
3.2 Kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyä koskeva muutosesitys.....	18
3.2.1 Ehdotuksesta yleisesti	18
3.2.2 Erityisesti kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon soveltamisalan laajentamisesta	20
3.2.3 Muita kieltomenettelyä koskevaan ehdotukseen liittyviä huomioita	21
3.3 Aluehallintovirastojen kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien valvontatehtävien laajentaminen	21
4 Muita huomioita.....	24
LIITE	25

JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 13 päivänä kesäkuuta 2014 työryhmän selvittämään tarvetta kehittää kuluttajansuojalainsäädäntöä valvovien viranomaisten toimivaltuuksia lainsäädännön tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi. Työryhmän toimeksianto liittyy Valtioneuvoston kuluttajapoliittiseen ohjelmaan vuosille 2012–2015 sisältyvään päätökseen selvittää kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys. Työryhmän tehtävänä oli selvittää kuluttaja-asiamiehen nykyisen keinovalikoiman toimivuus ja mahdolliset uudistamistarpeet sekä laatia tarpeellisiksi harjoitsemansa ehdotukset kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien muuttamiseksi. Lisäksi työryhmän oli arvioitava, onko aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksia aiheellista kehittää sellaisissa tapauksissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa sekä muutettavaksi kuluttajansuojalakia (38/1978) ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012). Lisäksi ehdotetaan teknisluontoisia tarkistuksia eräisiin muihin lakeihin. Uudistuksia ehdotetaan niihin pakkokeinoihin, jotka ovat kuluttaja-asiamiehen käytettävissä silloin, kun lainvastaista menettelyä ei saada neuvotteluilla päättämään.

Mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevaa menettelyä. Toiseksi laissa seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa säädettäisiin kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta markkinaoikeudessa määrättävän seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä, seuraamusmaksun määräämisestä poikkeuksellisesti muulle henkilölle kuin elinkeinonharjoittajalle, seuraamusmaksun suuruudesta ja vapautumisperusteesta. Lisäksi aluehallintovirastojen toimivaltaa kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevien säännösten valvonnassa ehdotetaan laajennettavaksi. Aluehallintovirastot toimisivat valvontatehtävässään kuluttaja-asiamiehen alaisina viranomaisina.

Mietintöön on liitetty Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n edustajan ja Suomen Yrittäjät ry:n edustajan eriävä mielipide.

Oikeusministeriö vastaanotti 23 pyydettyä lausuntoa, minkä lisäksi yksi muu taho toimitti lausunnon. Liitteestä ilmenevät tahot, jotka osallistuivat lausuntokierrokseen. Lausunnot ovat luettavissa valtioneuvoston verkkosivustolta osoitteesta

<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet> ja löytyvät hankenumera OM013:00/2014.

1 Yhteenveto lausunnoista

Useat lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti työryhmän ehdotuksiin. Esitettyjen uudistusten katsotaan tehostavan kuluttajansuojan toteutumista ja parantavan viranomaistoiminnan tehokkuutta. Erityisesti kannatetaan kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyä koskevia muutosehdotuksia, joiden katsotaan tehostavan rinnakkaista toimivaltaa käyttävien viranomaisten yhteistyötä, kun viranomaiset voisivat puuttua kuluttajansuojan kannalta merkittäviin lainrikkomuksiin pääosin samanlaisilla toimivaltuuksilla.

Valtaosa elinkeinoelämää edustavista tahoista vastustaa esitettyjä uudistuksia. Eri-tyisen kielteisesti suhtaudutaan ehdotettuun lakiin seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa. Seuraamusmaksun käyttöönottoa pidetään tarpeettomana, liikaa tulkinnanvaraana viranomaisille antavana tiukennuksena kuluttajansuojasääntelyyn, jonka todetaan nykyisellään toimivan kiitettävästi. Seuraamusmaksun ei uskota parantavan sääntelyä noudattavien elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien asemaa. Sen sijaan elinkeinonharjoittajien aseman uskotaan heikkenevän, mikäli yksityiskohtaisten säännösten noudattamisessa sattuneista huolimattomuusvirheistä voitaisiin määrätä suhteettoman ankaria seuraamusmaksuja.

Jotkut elinkeinoelämää edustavista tahoista kannattavat kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyn kääntämistä, mutta valtaosa vastustaa sitä. Kieltomenettelyn kääntämistä kannattavat katsovat kääntämisen mahdollistavan tehokkaamman valvonnan selkeissä lainrikkomustilanteissa. Menettelyn kääntämistä vastustavat katsovat muun muassa, että selkeisiin lainrikkomuksiin on jo olemassa tehokkaat puuttumiskeinot.

Aluehallintovirastojen kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien valvontatehtävien laajentaminen herättää huolta aluehallintovirastojen resurssien riittävydestä sekä ehdotusta kannattavien että vastustavien keskuudessa. Esitystä vastustavat katsovat ehdotetun uudistuksen lisäksi vaarantavan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden.

2 Yleisiä huomioita

Valtiovarainministeriö (jäljempänä VM), työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä TEM), ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö (jäljempänä STM), Finanssivalvonta (jäljempänä Fiva), Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV), Viestintävirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä ESAVI) kannattavat työryhmän ehdotuksia. VM:n mukaan tarve kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien ja keinovalikoiman kehittämiseksi lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi on ilmeinen, jotta kuluttajaviranomaisten toimivaltuudet saadaan kansainvälisesti ja pohjoismaisesti vertailukelpoiselle tasolle. Viestintäviraston näkemyksen mukaan toimivaltuuksien kasvattaminen ehdotetulla tavalla tehostaisi kuluttajansuojan toteutumista ja parantaisi viranomaistoiminnan tehokkuutta. Myös Kiinteistövaliokunnan Keskusliitto ry:n laki- ja lausuntovaliokunta (jäljempänä KVKL) suhtautuu esitykseen myönteisesti, mutta se toteaa, että kaikenlaisen sääntelyn ja valvonnan lisääminen jähmettää markkinoita ja yritysten liiketoimintaa.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK (jäljempänä EK), Finanssialan Keskusliitto ry (jäljempänä FK), Keskuskauppakamari (jäljempänä KKK), Mainostajien Liitto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä MaRa), Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (jäljempänä ASML), Suomen Kaupan Liitto ry (jäljempänä Kaupan Liitto), Suomen Yrittäjät ry (jäljempänä Suomen Yrittäjät), Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry (jäljempänä FiCom) ja Viestinnän Keskusliitto ry (jäljempänä VKL) vastustavat mietinnössä ehdotettuja muutoksia. Myös Suomen matkatoimistoalan liitto ry (jäljempänä SMAL) vastustaa mietinnössä ehdotettuja muutoksia todeten kuitenkin, että markkinoinnin ja tiedonantovelvoitteiden noudattamisen valvontaa tulisi tehostaa. Energiateollisuus ET ry (jäljempänä ET) ja Rakennusteollisuus RT ry (jäljempänä RT) vastustavat muutoksia lukuun ottamatta kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyn kääntämistä koskevaa muutosehdotusta.

Esitystä vastustavien keskeinen viesti on, että mietinnössä ei ole esitetty perusteltua tarvetta muutoksille, eikä nykyisen keinovalikoiman toimivuutta ja toisaalta ehdotettujen muutosten vaikutuksia ole arvioitu riittävästi. Useat esitystä vastustavat toteavat, että mietinnössä esitetty EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostaulu ja se, että kuluttaja-asiamies on itse määrännyt kiellon keskimäärin kolme kertaa vuodessa ja hakenut markkinaoikeudelta kieltoa keskimäärin vain hieman useammin, viittaavat siihen, että Suomessa ei ole eurooppalaisittain tai pohjoismaisittain vertailtuna merkittäviä ongelmia kuluttajien toimintaympäristön laadussa ja siten tarvetta valmistella merkittäviä muutoksia kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksiin tai kuluttajansuojalainsäädännön seuraamusjärjestelmään (ASML, EK, Kaupan Liitto, KKK, MaRa, RT, Suomen Yrittäjät ja osin myös Mainostajien Liitto). Eräiden esitystä vastustavien tahojen käsityksen mukaan ehdotusten merkittävin muutospaine näyttäisi tulevan yksinomaan siitä, että kuluttajaviranomaisille halutaan saada vastaavanlainen keinovalikoima kuin joillakin toisilla viranomaisilla on, mitä ei pidetä asianmukaisena (ASML, KKK, Mainostajien Liitto). Huolia esitetään myös siitä, keskittyykö kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta kansantalouden kannalta oleellisiin asioihin (näin ainakin KKK). ASML toteaa, että viranomaisen kyvykkyys käyttää keinoja ja käytön oikeasuhtaisuus ovat olennaisia elementtejä uusien keinojen sääntelyn tosiasiallista tarvetta ja vaikutusta arvioitaessa.

ASML ja KKK katsovat myös, ettei mietinnössä ole huomioitu sitä, että markkinaoikeuden resursseja on vuonna 2013 vahvistettu huomattavasti, mikä on lyhentänyt keskimääräisiä käsittelyaikoja. Näin ollen mietinnössä mainittu tavoite saada asiat nopeasti ratkaistuksi on jo ratkaistu markkinaoikeuden osalta.

FK toteaa, että finanssialaan kohdistuva eurooppalainen ja kansainvälinen erityis-sääntely on otettava huomioon menettelytapojen asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden arvioinnissa. Finanssisektorilla kuluttajansuoja ei ole kansallinen eikä yksin kuluttajansuojalain mukaan määräytyvä ilmiö. FK:n mukaan keskeinen kysymys onkin, mikä on kansallisen rinnakkaisen ja päällekkäisen valvonnan merkitys finanssisektoriin kohdistuvan sääntelyn ja valvonnan siirtyessä yhä enemmän EU-tasolle.

3 Yksityiskohtaiset kannanotot

3.1 Laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa

3.1.1 Seuraamusmaksusta yleisesti

STM, TEM, VM, Fiva, KKV ja ESAVI kannattavat seuraamusmaksun käyttöönottoa. *VM* pitää seuraamusmaksun käyttöönottoa perusteltuna sekä kuluttajansuojan että tasapuolisen kilpailun edistämisen näkökulmasta. *KKV* huomauttaa, että seuraamusmaksu ja sitä vastaavat muut hallinnolliset sanktiot ovat yleistyneet lainsäädännössämme viime vuosina. Seuraamusmaksun säätämistä puoltavat myös ne kokemukset, joita päiväsakkoina määrättävien sakkorangaistusten määräämisestä on saatu. Lisäksi *KKV* pitää seuraamusmaksua puoltavana näkökohtana sitä, että Norjassa ja Ruotsissa on seuraamusmaksu käytössä. Myös *KVKL* suhtautuu lähtökohteisesti myönteisesti seuraamusmaksun käyttöönottoon.

ASML, EK, ET, Ficom, FK, Kaupan Liitto, KKK, Mainostajien Liitto, MaRa, RT, SMAL, Suomen Yrittäjät, ja VKL vastustavat seuraamusmaksun käyttöönottoa.

EK, RT ja Suomen Yrittäjät pitävät ehdotettua seuraamusmaksusäätelyä suhteetoman ankarana ja katsovat, ettei se ole tarkoituksenmukainen keino kuluttajamarkkinoiden toiminnan turvaamiseen. Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvollisuuden tulee olla ensisijainen valvontakeino myös jatkossa (*KKK, MaRa ja SMAL*). *MaRa* ja *Suomen Yrittäjät* myös huomauttavat, että elinkeinonharjoittajalle aiheutuu jo nykyisten valvontakeinojen seurauksena esimerkiksi uhkasakon muodossa taloudellista haittaa siitä, jos tämä on menetellyt kuluttajansuojalain vastaisesti. *KKK, MaRa* ja *Suomen Yrittäjät* korostavat lisäksi, että elinkeinonharjoittajalle saattaa aiheutua sopimusoikeudellisia seuraamuksia hänen toimittuaan lainvastaisesti.

MaRa katsoo, että seuraamusmaksu ei ole oikea väline nopeuttaa valvonta-asioiden käsittelyä. Selkeisiin lainrikkomuksiin on mahdollista puuttua hakemalla väliaikaista kieltoa.

KKK katsoo, että rikoslain mukaisten rangaistussäännösten tulisi riittää, kun erityistä tarvetta lisäsanktioille ei ole osoitettu. Hallinnollisten sanktioiden lisääntyminen lainsäädännössä yleisesti ei ole peruste säätää lisää uusia hallinnollisia sanktioita, vaan uusien sanktioiden tarve on selvitettävä. Jos erityistä ja laajaa tarvetta uusille sanktioille ilmenee, niiden on oltava perustuslain mukaisia.

ASML ja *KKK* huomauttavat, että Ruotsin kuluttajavirasto käyttää markkinahäiriömaksua erittäin harvoin, eikä markkinahäiriömaksu ole *KKK*:n saaman tiedon mukaan käytännössä osoittautunut niin tehokkaaksi sanktioksi kuin sitä säädettäessä toivottiin. *FiComin* mukaan on ongelmallista perustella seuraamusmaksun käyttöönottoa Ruotsin seuraamusmaksulla ja samalla jättää perustelematta, miksi Suomessa on tarpeen antaa kuluttajaviranomaisille Ruotsin viranomaisia selvästi laajemmat sanktiointivaltuudet.

KKK:n mukaan seuraamusmaksun käyttöönotto nostaisi myös potentiaalisten elinkeinonharjoittajien kynnystä tulla markkinoille tai se voisi jopa karkottaa potentiaalisen yrittäjän kokonaan markkinoilta. Tämä johtaisi kilpailun vähentymiseen, kuluttajahintojen nousuun ja sitä kautta kuluttajan aseman heikentymiseen. *KKK:n* mukaan esitys lisäisi epävarmuutta markkinoilla, aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia yrityksille ja heikentäisi suomalaisten yritysten kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Tarpeeton sääntely myös estää työllistämistä ja aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa. *Suomen Yrittäjien* mukaan hallinnollinen taakka ilmenisi seuraamusmaksu-uhan pelotevaikutuksen kohdistumisena 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.

ASML:n mukaan mietinnössä ei ole lainkaan arvioitu erilaisten elinkeinonharjoittajien aseman muuttumista käytännön neuvottelutilanteissa, jossa olisi uusi aiempaa laajempi uhka kielloista ja/tai seuraamusmaksusta. Tällaisessa tilanteessa kuluttajaviranomainen voisi jatkaa esimerkiksi nykyistä laajempaa summaaristen yrityskohtaisten kirjallisten sitoutusten pyytämistä, mikä loisi epäsymmetristä normatiivista asemaa elinkeinonharjoittajien kesken. Uusien keinojen vaikutukset kohdistuvat nykyisten tavoin käytännössä epäsymmetrisesti eli selkeästi kattavammin ja ankarammin paikallisiin, suomalaisiin toimijoihin. Myös *Suomen Yrittäjät* korostaa, että seuraamusmaksusääntelyllä ei todennäköisesti voitaisi vaikuttaa aitojen markkinahäiriökojen toimintaan ja erityisesti tilanteisiin, joissa ulkomainen elinkeinonharjoittaja suuntaa väärinkäyttöön perustuvaa toimintaa suomalaisiin kuluttajiin.

FK:n mukaan kuluttaja-asiamiehen tai markkinaoikeuden päätös tulisi samaistaa Fivan antamaan päätökseen, jolloin päätökseen tulisi soveltaa tarvittaessa Finanssivalvonnasta annetun lain 74 a §:ää. Toimialasääntely ja ylikansallinen valvonta huomioon ottaen olisi arvioitava, olisiko selkeintä, että seuraamuksen määräisi aina Fiva pyydettyään kuluttaja-asiamieheltä lausunnon Finanssivalvonnasta annetun lain 47 §:n mukaisesti. Lisäksi *FK* kiinnittää huomiota siihen, että Fivan yksittäistapauksessa antama lainvoimainen päätös ei ole aina lopullinen. Koska Euroopan valvontaviranomaisten toimivalta ja päätösten oikeusvaikutukset perustuvat suoraan sovellettaviin finanssivalvonta-asetuksiin, kansallisessa lainsäädännössä ei liene mahdollista sivuuttaa päätösten oikeusvaikutuksia myöskään silloin, kun päätöksen on tehnyt kuluttaja-asiamies tai markkinaoikeus Fivan sijasta. Koska Euroopan valvontaviranomaisen päätökseen sovelletaan asianomaisessa finanssivalvonta-asetuksessa säädettyä muutoksenhakumenettelyä, tulisi vaikutukset arvioida myös tästä näkökulmasta.

3.1.2 1 § Soveltamisala

KKV kiinnittää huomiota siihen, että seuraamusmaksua koskevaan lakiehdotukseen sisältyvä 1 § on tarpeeton nimilappusäännös, koska lain soveltamisala käy ilmi lain otsikosta.

3.1.3 2 § Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset

VM:n mielestä seuraamusmaksusäännösten kohteena olevat teot ja laiminlyönnit on yksilöity vaadittavalla täsmällisyydellä, ja ne vastaavat rahoitusmarkkinalainsäädännössä jo omaksuttuja periaatteita. Kuluttajan ostopäätökseen mahdollisesti vaikuttavien tiedonantovelvoitteiden rikkomisen tulee kuulua seuraamusmaksun soveltamisalaan. Myös *KKV* pitää seuraamusmaksun määräämisen edellytysten yksilöintiä riittävän täsmällisenä. Sen näkemyksen mukaan hallinnollisen seuraamuksen määrääminen laissa yksilöityjen, markkinointiin liittyvien täsmällisten säännösten rikkomisesta olisi sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 17/2012 vp ilmenevien periaatteiden kanssa. *KKV* pitää perusteltuna, että kuluttajansuojalain 2 luvun 1–3 §:n yleislausekkeet ja kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:n yleislauseke on jätetty seuraamusmaksun ulkopuolelle ja että seuraamusmaksu on rajattu vain tahallisiin ja huolimattomuudesta johtuviin rikkomuksiin. *KKV* kuitenkin kyseenalaistaa, miten määritellään, onko rikkomus ollut omiaan selvästi heikentämään kuluttajan hyödykkeen ostamiseen liittyvää päätöksentekokykyä.

ASML:n, EK:n, FiComin, KKK:n, Mainostajien Liiton, MaRa:n ja *Suomen Yrittäjien* mielestä seuraamusmaksu sopii huonosti kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelytapoja asiakassuhteessa koskevien yleisluonteisten säännösten rikkomisen seuraamukseksi. Seuraamusmaksun katsotaan rinnastuvan erityisesti tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten osalta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (*markkinaoikeus, ASML, EK, MaRa* ja *Suomen Yrittäjät*). Markkinaoikeuden mukaan tuleekin pohtia, täyttävätkö kuluttajansuojalain 2, 6 ja muiden lukujen säännökset täsmällisyysvaatimuksen. *Kaupan liitto* ja *KKK* katsovat, että seuraamusmaksun laaja soveltamisala jättäisi viranomaisille epäselvästi rajatun, erittäin laajan toimivallan hallinnollisen sanktion käytölle.

Moni seuraamusmaksua vastustava myös pitää seuraamusmaksua kohtuuttomana seurauksena hyvin yksityiskohtaisten tiedonantovelvoitteita koskevien säännösten rikkomisesta (*ET, EK, FiCom, Kaupan Liitto, MaRa, RT* ja *Suomen Yrittäjät*). *FiCom* ja *Kaupan Liitto* pitävät seuraamusmaksun määräämistä suhteettoman ankarana seuraamuksena erityisesti, kun on kyse elinkeinonharjoittajan huolimattomuudesta. *Kaupan Liiton* mukaan pienelle yrittäjälle yksityiskohtaisen sääntelyn noudattaminen voi olla haastavaa, joten inhimilliset huolimattomuusvirheet ovat mahdollisia. *FiCom* katsoo kuluttajansuojalain 6 luvun 9–13 §:ssä säädettyjen tiedonantovelvoitteiden laiminlyöntien olevan siinä määrin vähäisiä virheitä, ettei niistä pitäisi edes periaatteessa voida määrätä tuhansien tai kymmenien tuhansien eurojen seuraamusmaksua. Toisaalta laiminlyönnit ovat niin yleisiä, ettei kattava valvonta olisi käytännössä edes mahdollista. *FiCom* huomauttaa myös, että Ruotsissa seuraamusmaksun soveltamisalasta on jätetty pois vastaavat tiedonantovelvoitteet. *SMAL* pelkää, että esitetyt keinot eivät johda niiden toimijoiden löytymiseen, jotka eivät noudata laajoja ja tarkkoja tiedoksiantovelvoitteita, vaan jo tällä hetkellä valvontaviranomasten tiedossa olevien toimijoiden tarkkailuun ja mahdollisiin väärin perustein tehtyihin kielto- ja seuraamusmaksujen määräämispäätöksiin, joiden kumoaminen on niiden kohteeksi joutuneille hankalaa ja kallista. *SMAL* myös huomauttaa, että esimerkiksi matkanjärjestäjälle on alaa koskevassa lainsäädännössä määritelty jo sanktiot, jos laeissa määriteltyjä tiedonantovelvoitteita ei ole hoidettu asianmukaisesti ja asiakkaalle on syntynyt tästä vahinkoa. Nämä velvoitteet jo sinällään johtavat siihen, että elinkeinonharjoittaja pyrkii antamaan markkinoinnissaan kaikki lain edellyttämät tiedot. Jos tiedot eivät ole riittäviä, on ilmeistä, että tietojen puutteellisuus ei ole ollut tahallista.

ASML:n, ET:n, KKK:n, SMAL:n ja Suomen Yrittäjien mukaan säännöksen, jonka rikkomisesta seuraamusmaksu voisi aiheutua, olisi oltava tarkkarajainen ja täsmällinen. *Mainostajien Liiton* mukaan seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä tulisi olla, että rikkomus on selvä, olennainen ja riidaton. ASML toteaa, että tarkkarajaisia kriteereitä seuraamusmaksun vireille saattamisessa olisivat esimerkiksi törkeä huolimattomuus huolimattomuuden sijaan, olennainen tai ainakin vähäistä suurempi rikkomus, vaikutuksen laajuus tai merkittävyys kuluttajille tai kuluttajaryhmälle. Mikäli minkäänlaisia kriteereitä ei aseteta, kuluttajaviranomainen voisi viedä seuraamusmaksun täytäntöön pantavaksi markkinaoikeuteen, vaikka kyseessä olisi erittäin vähäinen rikkomus, rikkomus perustuisi vähäiseen huolimattomuuteen yrityksen prosessissa, taustalla olisi yleisluontoinen ja tulkinnanvarainen pykälä, eikä yhdellekään kuluttajalle olisi aiheutunut konkreettista vahinkoa. *FiComin* näkemyksen mukaan säädetyt sitomattomuusseuraamukset ovat riittävän ankara seuraamus kuluttajansuojalain 6 luvun 9-13 §:ään sisältyvien säännösten rikkomisesta. Toissijaisesti kielto menettely on oikeasuhtaisempi puuttumiskeino kuin seuraamusmaksu. Seuraamusmaksuehdotuksen kohtuuttomuuden voisi poistaa paitsi rajoittamalla seuraamusmaksun soveltamisalaa, myös vaihtoehtoisesti edellyttämällä elinkeinonharjoittajan rikkomukselta tahallisuutta.

3.1.4 3 § Seuraamusmaksun määrääminen luonnolliselle henkilölle

KKV:n mukaan on kyseenalaista, miten rajataan konkreettisesti ne poikkeustapaukset, joissa seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös muulle taholle kuin elinkeinonharjoittajalle itselleen.

SMAL:n mielestä ei ole perusteltua, että seuraamusmaksu, joka on rinnastettavissa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, voitaisiin määrätä myös oikeushenkilön johtoon kuuluvalle tai tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle luonnolliselle henkilölle, kun kuluttaja-asiamiehen lainvastaiseksi katsoma menettely koskee yrityksen toimintaa. Myös *FiCom* kritisoi seuraamusmaksun soveltamisalan ulottamista luonnollisiin henkilöihin. Luonnolliseen henkilöön voidaan nykyisellään kohdistaa kuluttajansuojalain 2 luvun 16 §:n 2 momentin nojalla uhkasakolla tehostettu kielto. Lisäksi luonnollista henkilöä voidaan nykyisellään syyttää muun muassa markkinointirikoksesta. Käytännössä näitä keinoja ei juuri käytetä, joten on epäselvää, miksi nykyisten hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi pitäisi säätää uudesta hallinnollisesta seuraamuksesta. *FiCom* huomauttaa, ettei henkilökohtainen seuraamusmaksu ole mahdollinen esimerkiksi kilpailulain vastaisesta menettelystä. Lisäksi *FiCom* kritisoi sitä, että henkilökohtainen seuraamusmaksu laskettaisiin kaikista henkilön verotettavista ansio- ja pääomatuloista eikä vain niistä, jotka on saatu rikkomukseen liittyvästä toiminnasta. Henkilökohtaiselle seuraamusmaksulle ei myöskään ole ehdotettu euromääräistä ylärajaa, toisin kuin elinkeinonharjoittajalle määrättävälle seuraamusmaksulle.

Fivan mielestä olisi tarkennettava, voidaanko seuraamusmaksu määrätä esimerkiksi sekä päämiehelle että päämiehen puolesta toimivalle asiamiehelle. Finanssivalvonta ehdottaa 3 §:ään lisättäväksi, että seuraamusmaksu voidaan määrätä ”lisäksi tai sijasta” muulle henkilölle tai elinkeinonharjoittajalle kuin 2 §:ssä tarkoitettulle elinkeinonharjoittajalle.

3.1.5 4 § Seuraamusmaksun suuruus

FiCom pitää työryhmän ehdotusta seuraamusmaksun suuruudesta oikeasuuntaisena, koska se perustuu nykyiseen markkinaoikeuskäytäntöön.

VM, *markkinaoikeus* ja *KKV* pitävät ehdotetun seuraamusmaksun enimmäismäärää liian alhaisena. *VM* ja *KKV* katsovat, että seuraamusmaksun enimmäismäärää tulisi nostaa riittävän pelote-/kannustinvaikutuksen aikaansaamiseksi. Vertailun vuoksi *VM* viittaa finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomisesta määrättävien hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismääriin. *KKV* puolestaan huomauttaa, että tietoyhteiskuntakaaren 334 §:n mukaan maksu on pääsääntöisesti vähintään 1.000 ja enintään 1.000.000 euroa. Seuraamusmaksun pienuuden perusteella markkinaoikeus arvelee, että seuraamusmaksuja on arveltu määrättävän vain pienille yrityksille. Sen mielestä uudistuksen tarpeellisuus voidaankin kyseenalaistaa, mikäli sitä ei ole tarkoitukseen soveltaa suuriin yrityksiin.

KKK, *KVKL* ja *SMAL* pitävät seuraamusmaksua joiltakin osin liian suurena. *KKK*:n mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärän tulee olla korkeintaan 50.000 euroa. *KVKL* pitää seuraamusmaksun sitomista liikevaihtoon haitallisena erityisesti keskisuurten yritysten osalta, koska maksusta muodostuu tällä laskentatavalla liiketoiminnan kannalta merkittävän suuri. *SMAL* puolestaan korostaa, että matkatoimistoalalla toimivista yrityksistä merkittävä osa on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Ehdotettu 1.000 euron alaraja seuraamusmaksuksi on alan näkökulmasta liian suuri.

Fiva ehdottaa seuraamusmaksua koskevan lain 4 §:ään lisättävän, että seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin, vastaavasti kuin Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:ssä säädetään.

Oikeusrekisterikeskus (jäljempänä *ORK*) ehdottaa, että seuraamusmaksua koskevan lain 4 §:n perustelujen yhteydessä todettaisiin, että seuraamusmaksulle ei peritä korkoa. Toteamuksella olisi informatiivinen merkitys maksuvelvollisille ja näiden mahdollisille avustajille. *ORK* voisi vedota korkoa koskevaan lausumaan, kun sille esitetään korkoa koskevia kysymyksiä.

3.1.6 5 § Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

KKV:n ja *Kaupin Liiton* mukaan on kyseenalaista, miten rajataan konkreettisesti vaikutukseltaan vähäinen rikkomus.

FiCom katsoo, että seuraamusmaksu ”tulee” eikä ”voidaan” jättää määräämättä, jos samasta rikkomuksesta on määrätty maksettavaksi myös uhkasakko tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

3.1.7 7 § Seuraamusmaksun määrääminen ja muutoksenhaku

Markkinaoikeuden mukaan seuraamusmaksun kohdalla on perusteltua poiketa hallinto-oikeudellisesta valitustiestä, jotta pääasia ja seuraamusmaksu pysyvät samalla linjalla.

ASML, KKK ja MaRa katsovat, että ehdotettu seuraamusmaksu on perustuslain vastainen, koska tällaisesta markkinaoikeuden päätöksestä ei voi valittaa muutoin kuin silloin, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Myös *FiCom* kritisoi ehdotusta näillä perusteilla, kun kyse on henkilökohtaisen seuraamusmaksun määräämisestä. Markkinaoikeusprosessia ei ole tarkoitettu luonnollista henkilöä koskevien vaatimusten käsittelyyn. *FiCom* myös toteaa, että luonnollinen henkilö ei ilmeisesti nykyinsäädännön valossa voisi saada kuluttaja-asiamieheltä korvausta oikeudenkäyntikuluisiaan, jos seuraamusmaksuesitys hylättäisiin markkinaoikeudessa.

3.1.8 8 § Seuraamusmaksun vanhentuminen

Fivan näkemyksen mukaan lainkohdassa olisi syytä ottaa huomioon myös jatkettu rikkomus ja sen vanhentuminen vastaavasti kuin Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:ssä.

FiCom pitää ehdotettua viiden vuoden vanhentumisaikaa kohtuuttomana, koska toisin kuin esimerkiksi kilpailurikkomukset, kuluttajansuojalain vastaiset menettelyt, kuten puutteellisia, totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja sisältävät markkinointikampanjat, ovat tyypillisesti julkisia, eli niihin pitäisi pystyä puuttumaan huomattavasti nopeammin. Viiden vuoden vanhentumisajan soveltuminen myös henkilökohtaiseen seuraamusmaksuun voisi johtaa erittäin yllättäviin ja ankariin seuraamuksiin.

3.1.9 9 § Seuraamusmaksun täytäntöönpano

ORK huomauttaa, että täytäntöönpanosta säätäminen valtioneuvoston asetuksella ei olisi tässä tapauksessa välttämätöntä, vaan ainoastaan siinä tapauksessa, että ehdotettu maksu katsotaan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseksi muuksi julkisoikeudelliseksi tai siihen rinnastettavaksi saatavaksi. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 4 §:n 1 momentin perusteella maksu pantaisiin täytäntöön myös vailla lainvoimaa olevan päätöksen perusteella, ellei nyt muuta säädetä. Erikseen olisi vielä syytä harkita sitä, milloin maksun katsotaan erääntyneen suoritettavaksi. Maksun täytäntöönpanokelpoisuuden vanhentuminen määräytyisi edellä tarkoitetun lain 20 §:n mukaan.

Lisäksi *ORK* huomauttaa, että jos täytäntöönpanoon halutaan sovellettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, siitä pitäisi erikseen säätää. Tässä tapauksessa olisi tarpeen erikseen säätää myös täytäntöönpanon vanhentumisesta, koska sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ei ole saatavien vanhentumissäännöksiä, eikä velan vanhentumisesta annetussa laissa ole nyt tilanteeseen soveltuvaa säännöstä. Jos täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, sovellettaviksi tulisivat myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain ja siihen liittyvän asetuksen säännökset seuraamusmaksusta ilmoittamisesta täytäntöönpanoa varten ja maksutilaisuuden varaamisesta.

3.1.10 Muita huomioita seuraamusmaksusta

STM ehdottaa selvitettäväksi, olisiko seuraamusmaksua mahdollista kohdistaa hyvin ilmeisesti hyvän tavan vastaiseen markkinointiin, kuten korostetun seksistiseen tai esimerkiksi rasistiseen mainontaan.

KKV:n mukaan hallituksen esityksessä seuraamusmaksuksi kuluttaja-asioissa olisi oikeustilan selkeyden palvelemiseksi perusteltua painottaa myös sitä, että seuraamusmaksu on vähennyskelvoton elinkeinoverotuksessa. Vähennyskelvottomuus on sellaisenaan tärkeä elementti ajatellen seuraamusmaksun pelotevaikutusta. *KKV* pitää seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa annetun lakiehdotuksen voimaantulon aikataulua tarkoituksenmukaisena, mutta katsoo, että valmistelutyötä olisi jatkettava työryhmän julkaisun pohjalta välittömästi varsinkin, koska perustana jatkokyölle on valmis hallituksen esitysehdotus.

ORK ja *KKK* huomauttavat, että seuraamusmaksua koskevassa esityksessä ei ole arvioitu, mitä henkilöstö- tai taloudellisia vaikutuksia uudella täytäntöönpanotehtävällä olisi *ORK:lle*. *ORK:n* mukaan lähes kaikki seuraamusmaksut joudutaan tällä hetkellä perimään manuaalisesti, mikä on äärimmäisen epätarkoituksenmukaista ja aiheuttaa kohtuuttomasti henkilötyötä. *ORK* katsoo, ettei voi ottaa uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanotehtävää vastaan, ellei tässä yhteydessä osoiteta täytäntöönpanotehtäviin lisähenkilöä tai riittäviä määrärahoja täytäntöönpanojärjestelmän kehittämiseksi niin, että seuraamusmaksut pääsääntöisesti voitaisiin panna täytäntöön *RAJSA*-perintäjärjestelmän avulla. *ORK:n* mukaan lisämäärärahan tarve atk-järjestelmän kehittämiseksi tältä osin on noin 60.000 euroa.

SMAL esittää harkittavaksi, voisiko seuraamusmaksua koskevasta menettelystä, jos se ylipäättään katsotaan tarpeelliseksi, säätää Kilpailu- ja kuluttajavirastoa koskevassa laissa. Ensisijaisena menettelytapana asiassa tulisi olla se, että kuluttaja-asiamies ottaa yhteyttä siihen elinkeinonharjoittajaan, jonka menettelyssä se näkee olevan puutteita. Seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa koskevasta lakiehdotusluonnoksesta puuttuu maininta siitä, että ennen seuraamusmaksun määräämistä neuvottelun tulisi olla ensisijainen keino yrittää ratkaista asia. Kyseisestä asiasta tulisi olla erillinen säännös kyseisessä laissa, ellei koko menettelystä päätetä säädettäväksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa koskevassa laissa, jossa kyseinen säännös (9 §) on. Mikäli tätä mainintaa ei oteta seuraamusmaksun määräämistä koskevaan säädökseen, tulisi laissa olla vähintäänkin viittaus edellä mainittuun pykälään. Asiaa ei saa jättää pelkän lain perusteluosassa tehdyn maininnan varaan.

3.2 Kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyä koskeva muutosesitys

3.2.1 Ehdotuksesta yleisesti

TEM, *VM*, *KKV*, *Viestintävirasto* ja *ESAVI* kannattavat kuluttaja-asiamiehen kieltomenettelyä koskevaa muutosesitystä. Myös *ET* ja *RT* suhtautuvat siihen myönteisesti siltä osin kuin siinä esitetään kieltomenettelyn kääntämistä. *VM:n* ja *Viestintäviraston* mukaan kuluttaja-asiamiehen nykyistä laajempi kiello-oikeus lisäisi selvästi kuluttaja-asiamiehen toiminnan tehokkuutta. Lisäksi rinnakkaista toimivaltaa käyttävien viranomaisten yhteistyöltä edellytetty tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus parantui-

sivat, kun viranomaiset voisivat puuttua kuluttajien suojan kannalta merkittäviin lainrikkomuksiin pääosin samanlaisilla toimivaltuuksilla. ET toteaa, että kieltomenettelyn muuttaminen ehdotetulla tavalla mahdollistaneekin nykyistä tehokkaamman valvonnan selkeissä lainrikkomustilanteissa.

Myös *STM* ja *Fiva* suhtautuvat muutosesitykseen myönteisesti. *STM* kuitenkin katsoo, että tasa-arvoa loukkaavan mainonnan seuraamusjärjestelmää ei voida pitää kieltopäätöstä koskevan uudistuksen jälkeenkään tehokkaana. Riskiä mainoskampanjan keskeyttämisestä ei kieltopäätöksen perusteella ole, kun on kyse lyhyistä mainoskampanjoista, koska neuvotteluvollisuus huomioon ottaen kieltopäätös määrätään vasta viiveellä. Jos elinkeinonharjoittaja arvioi (kielteisenkin) julkisuuden olevan edullista, lainvastainen menettely saattaa olla sen näkökulmasta jopa kannattavaa.

Uudistusta kokonaisuudessaan vastustavat puolestaan *ASML*, *EK*, *FiCom*, *FK*, *KKK*, *MaRa*, *SMAL* ja *Suomen Yrittäjät*. *ET* ja *RT* vastustavat muutosta, joka laajentaisi kuluttaja-asiamiehen kiello-oikeuden koskemaan myös tapauksia, jotka ovat merkitykseltään huomattavia.

KKK:n ja *MaRa:n* mukaan muutokselle ei ole ensinnäkään tarvetta, koska jo nykyiset keinot mahdollistavat sen, että lainrikkomus voidaan kieltää nopeasti väliaikaisella kiellolla. *KKK:n* mukaan mietinnössä on harhaanjohtavasti esitetty, että väliaikainen kiello on "luonteensa puolesta" erilainen keino kuin varsinainen kiello, koska sillä turvataan oikeustilaa oikeudenkäyntimenettelyn kestäessä. Väliaikainen kiello on luonnollisesti väliaikainen. Jos lopulliselle kiellolle on kuitenkin perusteita, markkinaoikeus määrää kiellon lopullisessa ratkaisussaan. *KKK* kritisoi myös mietinnössä esitettyä väitettä siitä, että väliaikaista kielloa markkinaoikeudessa ei haeta usein, koska markkinaoikeuden soveltamiskäytäntö on ollut "varsin tiukka". *KKK:n* mukaan on selvää, ettei kielloa määrätä, jos markkinaoikeus on katsonut, että lainvastaisuus on riittävä ja tulkinnanvarainen. *KKK* otaksuu, että väliaikaisten kiellojen vähäinen määrä johtuu ensinnäkin siitä, ettei ongelmatapauksia ole juurikaan ollut. Toiseksi se voi johtua kuluttaja-asiamiehen haluttomuudesta käyttää mahdollisuutta hakea väliaikaista kielloa. Kolmanneksi syynä voi olla, että selkeitä lainrikkomuksia on ollut äärimmäisen vähän, mikä on tyypillistä markkinoinnin lainmukaisuutta arvioitaessa.

KKK:n mukaan ehdotus kieltomenettelyn kääntämisestä on myös perustuslain vastainen. Vaikkei kaupallinen viestintä kuuluukaan sananvapauden ydinalueelle, sananvapauden rajoittaminen ehdotetulla tavalla antaisi viranomaiselle perustuslain vastaiset laajat valtuudet määrätä kaupallisiin ilmaisuihin liittyviä kielloja ilman tuomioistuimen käsittelyä. Myös *VKL* pitää perustuslaissa turvattua sananvapauden kannalta ongelmallisena sitä, jos viranomaisille annetaan valtuuksia määrätä ilmaisuihin tai ilmaisutapoihin liittyviä kielloja ilman tuomioistuimen käsittelyä. Sen mukaan sananvapauspunnintoja ei ainakaan yleisesti voida pitää asioina, jotka eivät olisi lain soveltamisen kannalta huomattavia Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n merkityksessä.

KKK:n ja *SMAL:n* mukaan kieltomenettelyn kääntäminen ehdotetulla tavalla on ongelmallista etenkin pienille yrityksille, joille valituksen tekeminen voi olla käytännössä hankalaa ja ilman apua jopa mahdotonta. Ulkopuolisen avun pyytäminen aiheuttaa puolestaan huomattavia lisäkustannuksia. Myös *Mainostajien Liitto* pitää esitystä heikennyksenä erityisesti pienyritysten asemaan, koska heillä ei ole yleensä resursseja reagoida 30 päivän määräajassa kuluttaja-asiamiehen toimintaan. Jos muutos päätetään tehdä, *SMAL:n* mukaan on tärkeää, että

elinkeinonharjoittaja, joka valittaa kieltopäätöksestä, tietää, että kieltopäätös tulee ehdotuksen mukaan valituksesta huolimatta voimaan, ellei elinkeinonharjoittaja vaadi, ettei kieltä panna täytäntöön tai pyytää täytäntöönpanon keskeyttämistä. Tästä tulisi olla maininta Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa tai vähintäänkin viittaus oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 13 §:ään, jossa siitä säädetään, jottei asia jää epäselväksi. *FiCom* ja *MaRa* arvioivat, että kieltomenettelyn kääntäminen korottaisi olennaisesti kiellon vastustamisen kynnystä niissäkin tapauksissa, kun kiellon vastustaminen voisi olla perusteltua. Tämä voi *FiComin* mukaan johtaa siihen, että kuluttaja-asiamiehen määräämiä, lainsäädännön vaatimuksia pidemmälle meneviä kieltä todennäköisesti jäisi nykyistä enemmän voimaan.

ASML, *KKK* ja *MaRa* kritisoivat myös sitä, ettei mietinnössä ole käsitelty markkinaoikeusprosessin aiheuttamia oikeudenkäyntikuluja. Ne huomauttavat, että vaikka kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimus ei menestyisi markkinaoikeudessa, yrityksen maksettavaksi tulisivat nyt sekä markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksu että asian menestyksekkään hoitamisen kannalta tarpeelliset asiamies- ja muut kulut. Elinkeinonharjoittajalle voisi siis langeta maksettavaksi huomattava summa viranomaisen virheellisen menettelyn vuoksi. Myös *FiCom* pitää oikeudenkäyntikulujen korvaamattomuutta ongelmallisena, sillä ne yhdessä toimimisveloitteen kanssa aiheuttaisivat elinkeinonharjoittajille kustannuksia. *MaRa* katsoo, että oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia tulisi muuttaa siten, että kuluttaja-asiamiehen määräämä kieltä koskevassa asiassa noudatettaisiin oikeudenkäymiskaaren oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan 21 luvun säännöksiä, jolloin markkinaoikeus velvoittaisi kuluttaja-asiamiehen korvaamaan asian markkinaoikeudessa voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti. *ASML* katsoo, että elinkeinonharjoittajalla olisi oltava oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen viranomaisen virheen johdosta hallintolainkäyttölain 74 § mukaisesti. *KKK* toteaa, että Ruotsin lain mukaan vastaavanlaisessa tilanteessa viranomainen voidaan velvoittaa korvaamaan voittaneen elinkeinonharjoittajan oikeudenkäyntikulut, jos viranomainen on hävinnyt kuluttaja-asiamiehen kieltovaatimusta koskevan oikeudenkäynnin markkinaoikeudessa.

KKK katsoo, ettei se, että käännetty kieltomenettely koskee joitakin erityisviranomaisia, ole peruste ottaa käännettyä kieltomenettelyä käyttöön yleisesti. *ASML* on samoilla linjoilla huomauttaen myös, että aiemmat selvitykset ovat osoittaneet Kilpailu- ja kuluttajaviraston hävinneen uudentyyppisissä oikeuskysymyksissä markkinaoikeudessa jopa yli 60 prosenttia oikeuskysymyksistä. Tällaisia oikeuskysymyksiä tulee alati muuttuvassa toimintaympäristössä jatkuvasti, mikä *ASML:n* mukaan nimenomaan tukee nykyrakenteen säilyttämistä eikä summaarista uusien kieltä viemistä markkinaoikeuden ”taakaksi”. Perustellumpaa olisi sen mukaan keskittyä valvovien viranomaisten toiminnan laadun ja toimintakulttuurin kohentamiseen, toiminnan parempaan kohdentamiseen, parempaan tausta-analyysiin sekä koko valvonnan ja ohjauksen toimintamallin uudistamiseen nykyisten valvontakeinojen puitteissa.

3.2.2 Erityisesti kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon soveltamisalan laajentamisesta

Viestintäviraston mielestä säännös, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen sijaan markkinaoikeus jatkossakin määräisi kiellon asiassa, joka on lain soveltamisen kannalta huomattava, jää soveltamisalaltaan ja tavoitteiltaan epäselväksi. Perusteluissa ei ole

tarkemmin määritelty, millaiset asiat jäisivät kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeuden ulkopuolelle, tai annettu esimerkkejä tilanteista, joissa kuluttaja-asiamies ei voisi kieltoa määrätä. Soveltamisalaan ja tavoitteisiin liittyvät epäselvyydet saattavat johtaa epäselvään oikeustilaan, heikentää kuluttaja-asiamiehen toimintamahdollisuuksia ja siten kuluttajien oikeusturvan toteutumista. Kun kuluttaja-asiamiehen asettama kielto voitaisiin joka tapauksessa aina saattaa markkinaoikeuden arvioitavaksi, jää epäselväksi, miksi kielto-oikeutta on tarpeen edelleen rajoittaa työryhmän ehdotuksessa esitetyllä tavalla.

ET, FiCom, Kaupan liitto, MaRa, RT ja Suomen Yrittäjät ovat puolestaan sitä mieltä, ettei ole esitetty perusteltua tarvetta laajentaa kuluttaja-asiamiehelle ehdotettua oikeutta itse määrätä kielto tapauksiin, joissa kiellolla voi olla ”muutoin huomattavia vaikutuksia”. Näissä tapauksissa kiellon määrääminen tulee niiden mukaan jättää jatkossakin vain tuomioistuimelle. Esimerkiksi Suomen Yrittäjät toteaa, että nykyisen säännöksen soveltamisala on vakiintunut. 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.

3.2.3 Muita kieltomenettelyä koskevaan ehdotukseen liittyviä huomioita

Markkinaoikeuden mukaan ehdotettua Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:ää tulisi täsmentää siten, että asia voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi hakemuksella.

Fivan mukaan 3. lakiehdotukseen (Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki) sisältyvän 11 §:n 1 momentin 1 kohtaan olisi syytä lisätä ”tai vakuutusedustajaa”, koska kotimaiset vakuutusedustajat eivät ole Finanssivalvonnasta annetussa laissa määritellyjä valvottavia, vaikka Finanssivalvonnan valvonnan piirissä ovatkin. Pykälän 2 kohdassa olisi syytä viitata arvopaperimarkkina-laissa tarkoitetun arvopaperin sijasta sijoituspalvelulaissa tarkoitettuun rahoitusvälineeseen, jolloin ehdotettu 11 § olisi yhdenmukainen Finanssivalvonnasta annetun lain 45 §:n kanssa.

3.3 Aluehallintovirastojen kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien valvontatehtävien laajentaminen

TEM, KKV ja ESAVI kannattavat aluehallintovirastojen valvontatehtävien laajentamista koskevaa ehdotusta. KKV:n mukaan uudistuksen myötä valvonnan kattavuus ja siten vaikuttavuus paranisi, kun valvonnan kohteena olisivat muutkin asiat kuin kulutushyödykkeiden hinnan ilmoittaminen ja luottojen markkinointi. KKV myös pitää oikeusvarmuuden turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että ehdotus on rajattu koskemaan kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon epäasiallisesti vaikuttavia menettelytapoja laajemminkin niiltä osin kuin säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Myös *KVKL* suhtautuu aluehallintoviraston roolin vahvistamiseen lähökohtaisesti myönteisesti, jotta markkinoita vääristävään toimintaan voidaan puuttua myös alueellisesti.

Sen sijaan *ASML, EK, Kaupan liitto, KKK, Mainostajien Liitto, MaRa, RT, Suomen Yrittäjät* ja *VKL* eivät kannata aluehallintovirastojen toimivaltuuksien laajentamista. Myös *FK* suhtautuu ehdotukseen kielteisesti ja pitää selkeimpänä ratkaisuna sitä, ettei aluehallintovirastoilla olisi lainkaan toimivaltaa, kun kyse on Finanssivalvonnan valvottavista.

Uudistusta vastustavien mukaan ei ole esitetty, että alueellisilla tai paikallisilla kuluttajamarkkinoilla olisi sellaisia ongelmia kuluttajan asemassa, jotka puoltaisivat aluehallintovirastojen valvontatoimivaltuuksien lisäämistä (*ASML, EK, KKK, Mainostajien Liitto, MaRa, RT* ja *Suomen Yrittäjät*). Huomiota kiinnitetään myös siihen, että kuluttaja-asiamies on asettamiensa priorisointiperiaatteiden puitteissa puuttunut yksittäisillä valvontatoimenpiteillä lähes yksinomaan valtakunnallisesti toimivien yritysten menettelyihin (*ASML, EK, MaRa*).

Esiin tuodaan myös huoli siitä, että hajautettu ja päällekkäinen valvonta saattaa johtaa epäyhtenäisen viranomaiskäytännön syntyymiseen (*ASML, EK, ET, FiCom, FK, KKK, Mainostajien Liitto, RT* ja *Suomen Yrittäjät*). *KKK:n, MaRa:n* ja *Kaupan Liiton* mukaan aluehallintovirastojen toiminta on jo nyt toisinaan epäyhtenäistä. *FiComin* mukaan elinkeinonharjoittajan olisi käytännössä myös vaikea hahmottaa, mitkä asiat kuuluvat aluehallintoviraston toimivaltaan, mitkä kuluttaja-asiamiehelle ja mitkä markkinaoikeudelle. *KVKL* katsoo, että on erittäin tärkeää, että toimivaltuudet määritellään selkeästi siten, ettei riskiä päällekkäisistä toimivaltuuksista ja siten päällekkäisistä sanktiojärjestelmistä ole. *ASML, EK, Kaupan Liitto, MaRa, RT* ja *Suomen Yrittäjät* korostavat, että kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevien säännösten soveltaminen edellyttää vahvaa erityisosaamista, ymmärrystä markkinoiden rakenteista ja teknologioiden muutoksista sekä kansallisen ja EU-oikeuskäytännön tuntemista, koska säännökset perustuvat pitkälti harmonisoiutuun EU-lainsäädäntöön. Ne katsovat, että tällaista osaamista on mahdollista ylläpitää ja parantaa, kun valvonta säilyy keskitettynä yhdelle, päätoimisesti kuluttajansuojalainsäädännön valvontaa tekeväälle viranomaiselle eli kuluttaja-asiamiehelle. *ESAVI* ja *KVKL* pitävät tärkeänä, että ratkaisukäytännön yhtenäisyys varmistetaan eri aluehallintovirastoissa, mikä *ESAVI:n* mukaan edellyttää koulutusta ja tehokasta ohjausta kuluttaja-asiamieheltä.

Monet uudistusta vastustavat (*ASML, EK, FK, KKK* ja *Suomen Yrittäjät*) pitävät uudistusta ongelmallisena myös resurssinäkökulmasta. Esiin tuodaan yhtäältä se, etteivät aluehallintoviraston resurssit ole nykyisinkään riittävät, ja toisaalta se, että kuluttaja-asiamiehen resursseja jouduttaisiin suuntaamaan jatkossa aluehallintovirastojen ohjeistukseen ja valvontaan, koska aluehallintovirastot joutuisivat ottamaan vastatakseen tehtäviä, joiden hoitamiseen niillä ei ole asiantuntemusta. *FiCom* tuo esiin myös elinkeinonharjoittajiin kohdistuvat negatiiviset resurssivaikutukset.

Resurssikysymykseen ottavat kantaa myös muun muassa *VM, KKV, ESAVI* ja *KVKL*. *KVKL* kantaa huolta siitä, että viranomaisten resurssit eivät riitä ehdotuksen tavoitteiden toteuttamiseen, koska resurssit vaikuttavat niukoilta nykyistenkin tehtävien hoitamiseen. *KKV* katsoo, että aluehallintovirastojen toimivallan laajentamisen onnistumiseksi virastoille on turvattava riittävät voimavarat uusiin tehtäviin. *VM* toteaa, että uusia resursseja aluehallintovirastojen kuluttajansuojatehtäviin ei ole osoitettavissa ja että toteutettaessa aluehallintovirastojen kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien valvontatehtävien laajennus on tiedostettava ja hyväksyttävä, että nykyiseen hintamerkintävalvontaan on jatkossa käytettävissä entistä vähemmän resursseja johtuen aluehallintovirastojen vähenevistä toimintamenomäärärahoista. *ESAVI* toteaa, että sillä on työ- ja elinkeinoministeriön alaisissa tehtävissä, joihin kuluttaja-

hallinnon tehtävät kuuluvat, yli kolmen henkilötyövuoden vajeus valtiovarainministeriön aluehallintovirastoja koskevan resurssivertailun mukaan. ESAVI pitää tärkeänä sen varmistamista, ettei esityksen myötä työmäärä tosiasiallisesti kasva, sillä nykyisillä resursseilla ei voida ottaa hoidettavaksi lisätehtäviä.

ASML ja *KKK* pitävät ongelmana myös sitä, ettei aluehallintovirastoilla ole yhteistä tietojen tallennusjärjestelmää yhteisistä tehtävistä huolimatta. Ne pitävät tätä ongelmana paitsi resurssinäkökulmasta myös yhtenäisen soveltamiskäytännön näkökulmasta.

Markkinaoikeuden mukaan on vielä syytä pohtia, onko aluehallintoviranomaisella mahdollisuuksia hankkia riittävää osaamista kieltopäätöksen muotoilemiseen. Markkinaoikeuden kokemuksen mukaan kuluttaja-asiamiehelläkin on ollut vaikeuksia kieltovaatimuksen muotoilussa.

FiCom kiinnittää huomiota siihen, että aluehallintovirasto voisi ehdotuksen mukaan asettaa kiellon tapauksissa, joissa lainvastaisuus on ilmeinen ja joissa kuluttaja-asiamies on vakiintuneesti valvontakäytännössään tulkinnut säännöstä tietyllä tavalla. *FiComin* mukaan kuluttaja-asiamiehen vakiintunut linja ei kuitenkaan välttämättä perustu oikeaan lain soveltamiseen, jolloin on mahdollista, että aluehallintoviraston soveltaessa kuluttaja-asiamiehen linjaa aluehallintoviraston määräämät kiellot eivät käytännössä perustuisi oikeaan lain soveltamiseen.

VKL pitää asianmukaisena, että kuluttajansuojalain 2 luvun 1 ja 2 §:n hyvän tavan vastaista markkinointia koskevat säännökset on rajattu aluehallintoviraston valvontatoimivallan ulkopuolelle.

VM katsoo, että aluehallintovirastojen määrittäminen kuluttaja-asiamiehen ”alaisiksi viranomaisiksi” ei vastaa muun aluehallintovirastoiden tehtäviä ja asemaa koskevan lainsäädännön terminologiaa, minkä takia se tulisi korvata termeillä ”ohjauksessa ja valvonnassa”. Terminologisella muutoksella ei sisällöllisesti muutettaisi mietinnössä ehdotettua kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintovirastojen välistä suhdetta. Mietinnössä ehdotetun mukaisesti kuluttaja-asiamies ohjaisi aluehallintovirastoja niiden valvontatehtävissä ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto huolehtisi aluehallintovirastojen valvontatehtävissä olevan henkilöstön kouluttamisen koordinoinnista. Samassa yhteydessä kuluttajansuojalain (7 luvun) 51 §:n 1 momentti olisi perusteltua päivittää terminologialtaan vastaavanlaiseksi. Mainitussa pykälässä käytetty määritelmä aluehallintovirastosta ”piirihallintoviranomaisena” on myös vanhanaikainen.

Markkinaoikeuden mukaan ehdotettua kuluttajansuojalain (2 luvun) 18 §:n 2 momentin säännöstä tulisi täsmentää siten, että asia voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi hakemuksella.

4 Muita huomioita

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että mietinnön sivulla 20 luetelluista säännöksistä puuttuu Finanssivalvonnasta annetun lain 46 §. *Fiva* myös huomauttaa, että seuraamusmaksun määrittämisestä kuluttajansuojalain 6 a luvun 5–11 §:n rikkomisen osalta ei ole mainintaa mietinnön 7.2 jaksossa. Mietinnössä ei ole mainintaa lain 6 a luvun muuttamisesta siten, että siihen sisällytettäisiin muihin lain lukuihin ehdotettava informatiivinen viittaussäännös. Sama koskee kuluttajansuojalain muutoksia koskevaa 2. lakiehdotusta ja rinnakkaistekstiä.

Fiva kiinnittää huomiota myös siihen, että voimassa olevissa laeissa Finanssivalvonnan ja kuluttaja-asiamiehen edellytetään tekevän tarkoituksenmukaista yhteistyötä kuluttajansuojan valvonnassa. Laissa ei kuitenkaan ole erikseen säännelty näiden viranomaisten oikeudesta antaa toisilleen salassa pidettäviä tietoja tämän yhteistyön toteuttamiseksi. *Fiva* ehdottaa harkittavaksi, olisiko tarpeen lisätä tällainen säännös kuluttajansuojalakiin ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin.

KKV:n mielestä kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimaa tulisi vastedes kehittää edelleen esimerkiksi selvittämällä, olisiko liiketoimintakielto perusteltu kuluttajiin kohdistuvien huijausten ja tilausansojen torjunnassa, koska yrityksiin kohdistuvat pakotteet ja sanktiot saattavat näiden osalta osoittautua vähemmän tehokkaiksi vastuuhenkilöiden kyetessä nopeasti vaihtamaan toimintatapaa ja toimintaa muodollisesti harjoitettavaa yritystä.

LIITE

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä:¹

valtiovarainministeriö
liikenne- ja viestintäministeriö*
työ- ja elinkeinoministeriö
ympäristöministeriö

markkinaoikeus (varattiin tilaisuus antaa lausunto)

Energiamarkkinavirasto*
Finanssivalvonta
Kilpailu- ja kuluttajavirasto/kuluttaja-asiamies
kuluttajariitalautakunta*
Oikeusrekisterikeskus
Viestintävirasto

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintovirasto*
Lapin aluehallintovirasto*
Lounais-Suomen aluehallintovirasto*
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto*
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto*

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
Energieollisuus ry
Finanssialan Keskusliitto ry
Keskuskauppakamari
Kiinteistöväälitysalan Keskusliitto ry
Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry*
Mainostajien Liitto
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
Markkinointiviestinnän Toimistojen Liitto MTL*
Rakennusteollisuus RT ry
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry
Suomen Kaupan Liitto ry
Suomen matkatoimistoalan liitto ry
Suomen Viikko Osake ry*
Suomen Yrittäjät ry
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta*
Viestinnän Keskusliitto ry

Lisäksi lausunnon antoi seuraava taho:

sosiaali- ja terveysministeriö

¹ (*):llä merkityiltä ei saatu lausuntoa.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-521-8 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi