

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS (HE 54/2019 vp) EDUSKUNNALLE LAIKSI KULUTTAJANSUOJAVIRANOMAISTEN ERÄISTÄ TOIMIVALTUUKSISTA SEKÄ LAEIKSI KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTOSTA ANNETUN LAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA****1. Esityksen tavoite ja pääasiallinen sisältö**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Lisäksi muutettaisiin muun muassa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012) ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013).

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 (jäljempänä *asetus* tai *yhteistyöasetus*), jonka keskeisen osan muodostavat toimivaltaisten viranomaisten vähimmäistoimivaltuudet. Asetuksen toimeenpano edellyttää käytännössä yhteistyöasetusta täydentävien säännösten antamista kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksista.

Laissa kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista säädettäisiin muun muassa yhteistyöasetuksen mukaisesta tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, oikeudesta tehdä koeostoja tarvittaessa myös valehenkilöllisyyden turvin 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 Euroopan unionin säädösten rajat ylittäviin rikkomuksiin jäsenvaltioissa, mutta esityksen mukaan kuluttaja-asiamiehellä olisi käytössään yhteistyöasetuksen mukaiset toimivaltuudet myös muissa sen valvontaan kuuluvissa asioissa. Kuluttaja-asiamiehen toimintaa tehostettaisiin kansallisista tarpeista johtuen myös siten, että kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi vietävä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi, eikä kieltö enää raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella. Tältä osin tavoitteena on parantaa kuluttaja-asiamiehen itsensä määräämän kiellon tehokkuutta. Näin kieltöä koskeva sääntely olisi myös linjassa eräiden kuluttaja-asiamiehen kanssa rinnakkaista toimivaltaa käyttävien erityisviranomaisten, kuten Finanssivalvonnan ja Liikenne- ja viestintäviraston, kieltomenettelyä koskevan sääntelyn kanssa.

Kuluttaja-asiamiehen nykyisestä keinovalikoimasta puuttuu suora taloudellinen seuraamus lainsäädännön rikkomisesta. Valvonnan tehostamiseksi ehdotetaan, että kuluttaja-asiamiehellä olisi oikeus hakea seuraamusmaksun määräämistä elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tiettyjä laissa yksilöityjä kuluttajansuojasäännöksiä. Kuluttaja-asiamiehen valvontatyön lähtökohtana olisi kuitenkin myös jatkossa neuvottelumenettely.

Arvioitaessa seuraamusmaksun piiriin esitettäviä säännöksiä on huomioitu ensinnäkin säännösten täsmällisyysvaatimus. Keskeinen valintakriteeri on ollut myös se, miten olennaisena kyseistä sääntelyä voidaan pitää kuluttajansuojan kannalta. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, missä määrin kyseisen sääntelyn noudattamiseen on liittynyt ongelmia. Seuraamusmaksusääntely kattaa paitsi yhteistyöasetuksen liitteessä mainittuihin EU-instrumentteihin sisältyviä tai niihin perustuvia säännöksiä myös eräitä puhtaasti kansallisia säännöksiä, joista esimerkkinä voidaan mainita tietyt saatavien perinnästä annetun lain säännökset. Seuraamusmaksun piiriin ehdotettavia säännöksiä on lukumääräisesti melko paljon, mikä selittyy kuluttaja-asiamiehen valvottavana olevan lainsäädännön laaja-alaisuudella.

Seuraamusmaksusääntelyllä pantaisiin myös osin täytäntöön yhteistyöasetuksen kohta, jossa edellytetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet määrätä seuraamuksia, kuten sakkoja tai uhkasakkoja, yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten vuoksi ja minkä tahansa yhteistyöasetuksen nojalla annetun toimenpiteen laiminlyönnin vuoksi. Komissiolta saadun selvityksen mukaan mainittu kohta ei nimenomaisesti edellytä seuraamusmaksun käyttöönottoa, mutta toisaalta sen näkemyksen mukaan Suomessa nykyisin käytössä oleva uhkasakolla tehostettu kieltokaan ei ole ainaakaan sellaisenaan riittävä.

Seuraamusmaksu on tarkoitettu vain vakavampiin rikkomuksiin. Laissa todettaisiin nimenomaisesti, että seuraamusmaksua ei haeta määrättäväksi eikä määrätä, jos rikkomus on vähäinen tai jos seuraamusmaksun määräämistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lisäksi tarkoituksena on, että erityisesti ennakkoratkaisuluonteisissa asioissa käytettäisiin jatkossakin markkinaoikeudellista kieltoprosessia.

Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Tämän lisäksi oikeutta määrätä seuraamusmaksuja ehdotettavan lain perusteella esitetään Finanssivalvonnalle, joka voisi määrätä seuraamusmaksun nykyiseen tapaan itse. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä huomioon otettaisiin muun muassa rikkomuksen laatu, laajuus ja vakavuus. Elinkeinonharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi neljä prosenttia rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta.

Seuraamusmaksua koskevat asiat olisivat oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaisessa jaottelussa markkinaoikeudellisia asioita, joissa markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Seuraamusmaksun osalta ehdotetaan elinkeinonharjoittajan oikeusturvaan liittyvistä syistä poikettavaksi tästä siten, että valituslupasääntely ei koskisi seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta, kun muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun hakee se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

2. Esityksen vaikutukset

Ehdotetut uudistukset kuluttajansuojaviranomaisten käytössä olevien toimivaltuuksien laajentamiseksi ja tehostamiseksi vaikuttavat eritoten niiden elinkeinonharjoittajien asemaan, jotka eivät noudata toiminnassaan lain säännöksiä eivätkä myöskään toimivaltaisen viranomaisen asiaan puuttumisesta huolimatta oikaise selvissä lainrikkomustapauksissa menettelyään ilman, että viranomainen ryhtyy asiassa muihin toimenpiteisiin. Suoria taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi niille elinkeinonharjoittajille, joille haetaan tai määrätään 1. lakiehdotuksen mukaisesti seuraamusmaksu ehdotetun yksilöidyn kuluttajansuojasäännöksen rikkomisesta. Sama koskisi niitä elinkeinonharjoittajia, jotka vastustaisivat kuluttaja-asiamiehen itse määräämää kieltoa. Jatkossa nimittäin elinkeinonharjoittajan olisi vietävä kiellon vastustamista koskeva asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi, jolloin elinkeinonharjoittaja vireilepanijana olisi velvollinen suorittamaan oikeudenkäyntimaksun, jonka suuruus on tällä hetkellä 2 050 euroa.

Toisaalta uudistukset parantavat niiden elinkeinonharjoittajien enemmistön asemaa, jotka noudattavat huolellisesti kuluttajansuojasäännöksiä vähentämällä sitä perusteetonta kilpailuetua, jota säännöksiä rikkovat elinkeinonharjoittajat menettelystään saavat. Uudistukset ovat omiaan parantamaan myös kuluttajien asemaa markkinoilla edistäessään sitä, että kuluttajansuojasäännöksiä noudatetaan nykyistä tehokkaammin, sillä tämä olisi omiaan vähentämään kuluttajille aiheutuvia taloudellisia menetyksiä kuluttajansuojasäännösten vastaisesta toiminnasta. Uudistukset voivat paitsi vähentää niitä tilanteita, joissa lain säännöksiä rikotaan, myös nopeuttaa elinkeinonharjoittajan markkinoinnin tai muun menettelyn oikaisemista lain mukaiseksi.

3. Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jossa olivat oikeusministeriön lisäksi edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto/kuluttaja-asiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry sekä Suomen Yrittäjät ry. Lisäksi ehdotusta käsiteltiin oikeusministeriön asettamassa seurantaryhmässä (VN/2586/2018), jossa oli edustettuna 24 tahoa. Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä (Mietintöjä ja lausuntoja 2019:33) lausuntoa 50 viranomaiselta ja yhteisöltä. Näistä lausunnon antoi 36 tahoa. Lausunnoista on laadittu oikeusministeriössä tiivistelmä (Mietintöjä ja lausuntoja 2019:41). Työryhmän ehdotusta on jatkovalmistelussa tarkistettu ja täydennetty.

4. Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 17 päivänä tammikuuta 2020, jolloin yhteistyöasetusta aletaan soveltaa.

5. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kyseessä olevan hallituksen esityksen jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys” on tarkasteltu tarkemmin ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin. Arvion mukaan lakiehdotukset täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset, jolloin lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska esitys sisältää kuluttajansuojaviranomaisille osin uudenlaisia valtuuksia, joilla on kytkentöjä useisiin perustuslain säännöksiin, hallitus on pitänyt perusteltuna esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, ja 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan puolestaan toimivaltaisen viranomaisen tarkastusoi-
keuden ulottamista tietyin edellytyksin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Näiltä osin esitystä on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ää, jossa säädettäisiin koeostojen tekemisestä tarvittaessa valehenkilöllisyyden turvin, on puolestaan tarkasteltava perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Sama koskee esityksen 1. lakiehdotusta siltä osin kuin siinä esitetään seuraamusmaksun käyttöönottoa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:llä, joka koskee uusia verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyviä toimivaltuuksia, on puolestaan merkitystä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.