

Eduskunnan talousvaliokunta

HE 54/2019 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kaupan liitolta kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon aiheesta. Kaupan liitto kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tiivistelmä

- Seuraamusmaksun tarvetta kansallisissa tilanteissa ei ole hallituksen esityksessä riittävästi perusteltu. EU-sääntelyn yli-implementoinnista tulisi lähtökohtaisesti pidättäytyä.
- Rangaistusluontoisten hallinnollisten sanktioiden tulee olla oikeasuhtaisia. Ei ole perusteltua, että kaikista seuraamusmaksun piiriin kuuluvista rikkomuksista voidaan määrätä yhtä suuri maksimirangaistus. Seuraamusmaksujärjestelmä tulisi porrastaa rikkomuksen asteen mukaan.
- Äärimmäisen korkeasta sakkomaksimista aiheutuva kuluriski lisää Suomessa toimivien vastuullisten yritysten hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuvat ensi sijassa sääntelyvaatimusten noudattamisen valvontaan ja varmistamiseen liittyvistä henkilöresursseista ja ostopalveluista. Kustannukset ovat Kaupan liiton laskelman mukaan tällä hallituskaudella n. 45 miljoonaa euroa yksin kaupan alalle.
- Kansallinen lisäsääntely ja sen aiheuttamat kustannukset heikentävät kotimaisen kaupan kansainvälistä kilpailukykyä. EU:n ulkopuolinen verkkokauppa tai verkkoalustat eivät ole uuden lainsäädännön piirissä, eivätkä ne joudu kantamaan sääntelystä aiheutuvia kustannuksia.
- Kaupan liitto esittää, että eduskunta hallituksen esityksen hyväksyessään hyväksyisi myös lausuman, jolla edellytettäisiin vaikutusarviointia sanktiojärjestelmän muutosten seuraamuksista ja viranomaisen toimivallan lisäämisestä markkinoilla, erityisesti kuluttajamarkkinoilla toimivien yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta.

Yleiset huomiot esityksestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Tavoitteena on toimeenpanna EU:n yhteistyöasetus¹, jossa säädetään kansallisten kuluttajaviranomaisten yhteistyöstä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uutta, puhtaasti kansallista lainsäädäntöä, joka koskee kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksia. Merkittävin muutos nykytilaan on esityksessä ehdotettu huomattavan korkea seuraamusmaksu², joka voitaisiin määrätä mm. eräiden kuluttajansuojalain säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä yhteistyöasetuksen edellyttämässä tilanteissa, mutta myös puhtaasti kansallisissa tilanteissa.

Ehdotettu seuraamusmaksu olisi Suomen kuluttajapolitiikassa erittäin merkittävä muutos, eikä sitä ole nyt kytketty riittävään tietopohjaiseen arviointiin. Seuraamusmaksun tarvetta kansallisissa tilanteissa ei myöskään ole työryhmän mietinnössä riittävästi perusteltu. On otettava huomioon, että yhteistyöasetus itsessään ei ota kantaa kansalliseen sanktiojärjestelmään tai edellytä nyt esitettyä seuraamusmaksua. Kaupan liiton näkemyksen mukaan *seuraamusmaksun soveltamisalaa ei tule kansallisesti laajentaa yhteistyöasetuksen edellyttäjästä soveltamisalasta*.

Unioninlaajuiset kuluttajarikkomukset voivat olla laajalle joukolle kuluttajia haitallisia ja sinänsä vaativat tehokkaat oikeussuojakeinot. Sen sijaan kansalliset rikkomukset - erityisesti nyt ehdotetussa hyvin laajassa muodossa sisältäen pikemminkin joukon yksittäistapauksia kuin systemaattista väärinkäytöstä taloudellisen edun tavoittelemiseksi – eivät ole luonteeltaan, laajuudeltaan tai vahingollisuudeltaan missään suhteessa nyt ehdotettuun seuraamukseen.

Suomessa kuluttajamarkkinoiden toiminta on yli EU:n keskitason³ ja kuluttajien luottamus markkinoihin on hyvä. Yhteistyöasetuksen yli-implementointi ja uusi rangaistusluontoinen seuraamusmaksu toisi jo nykyisellään kannattavuushaasteiden rasittamalle vähittäiskaupan toimialalle lisää epävarmuutta. 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.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta.

² Esityksen 18 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu ei saa ylittää 4 prosenttia tämän rikkomuksen päättymistä edeltävän vuoden liikevaihdosta.

³ Consumer Market Scoreboard, komissio (2018), s. 180.

18.11.2019

Mikäli seuraamusmaksusta kuitenkin säädettäisiin kansallisesti, Kaupan liitto korostaa, että sääntelyllä ei tule puuttua muihin kuin merkittäviä markkinahäiriöitä aiheuttaviin vakavimpiin tapauksiin, joita on esiintynyt esimerkiksi pikavippiälalla. Seuraamusten tulee olla yleisellä tasolla oikeassa suhteessa teon laatuun tai haitallisuuteen nähden. *Kun kyse on puhtaasti Suomea koskevista rikkomuksista, tulisi seuraamusmaksun maksimi rajata merkittävästi alemmalle tasolle* kuin yhteistyöasetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa. 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.

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus

Kaupan liitto kiinnittää lisäksi huomiota oikeusministeriön rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietintöön⁴, jossa todetaan, että lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Seuraamuksen tulee siten olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden.

Niin ikään edellä viitatus mietinnön mukaan hallinnollinen sanktio on muun muassa menettelyllisesti ja oikeusturvavaatimusten kannalta rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos se täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit (kuten sanktion ankaruus). Seuraamusmaksujärjestelmän tulee siis kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhteisuuden vaatimukset. Seuraamusmaksun tulisi lähtökohtaisesti kohdistua vain tapauksiin, joissa on kyseessä tahallisuus tai törkeä huolimattomuus, ja joista aiheutuu merkittävää haittaa kuluttajille.

Seuraamusmaksujärjestelmä tulisi porrastaa rikkomuksen asteen mukaan. Myös oikeusministeriön rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevassa työryhmän mietinnössä todetaan vastaavaa:

”Enimmäismäärältään suurten tai seuraamuksen kohteena olevan oikeusasemaan muutoin merkittävästi vaikuttavien hallinnollisten sanktioiden kohdalla on yleensä asetettavissa lähtökohdaksi, että sääntely sisältää rikkomuksen vakavuuteen tai haitallisuuteen perustuvan porrastuksen ja arvioinnin siten, että teon laatu ja tahallisuusarviointi tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi sanktion mittaamisessa. Sääntely on perusteltua porrastaa siten, että lievistä rikkomuksista voi seurata vähäisempi sanktio ja tuntuvimmat seuraamukset ovat käytettävissä vain törkeimpien tekemuotojen tai vakavimpien rikkomusten kohdalla.”

⁴ Oikeusministeriön julkaisu 52/2018.

Yllä kuvatut reunaehdot eivät toteudu, mikäli puhtaasti kansallisista rikkomuksista voitaisiin määrätä jopa 4 prosentin seuraamusmaksu. Tämä olisi sanktioitaviin tekoihin nähden suhteeton seuraamus ja voisi korkean liikevaihdon yrityksillä tarkoittaa kymmenien miljoonien eurojen sakkoa.

Hallinnollisten sanktioiden tulee täyttää myös tarkkarajaisuuden vaatimus. Voidaankin kyseenalaistaa, täyttyykö tämä vaatimus ainakaan kaikkien niiden säännösten osalta, joista esitetään voitavan jatkossa määrätä seuraamusmaksu. Markkinaoikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee, että kuluttajansuojalain säännöksissä on huomattavaa tulkinnanvaraa (ks. EK:n lausunto).

Seuraamusmaksun määrittäminen

Pidämme hyvänä, että hallituksen esityksessä on selvästi tuotu esiin, että ennen seuraamusmaksua koskevan hakemuksen vireille tuloa sovelletaan kuluttaja-asiamiehen osalta Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain säännöksiä kuluttaja-asiamiehen velvollisuudesta neuvotella elinkeinonharjoittajan kanssa ennen pakkotoimiin ryhtymistä.

Näemme kuitenkin riskin, että kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuus muodostuu käytännössä elinkeinonharjoittajan merkittävän sanktoriskin vuoksi kuluttaja-asiamiehen saneluoikeudeksi. Harvalla elinkeinonharjoittajalla olisi esitetyn lainsäädännön voimaantulon jälkeen mahdollisuuksia tai valmiutta haastaa kuluttaja-asiamiehen laintulkintaa markkinaoikeudessa. Tätä on pidettävä epäkohtana, sillä viimeaikaisenkin tuomioistuinten ratkaisukäytännön valossa on selvää, että kuluttajasäännökset ovat monin paikoin tulkinnanvaraisia.

Verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvät toimivaltuudet

Suomalaisen kaupan alan näkökulmasta yksi merkittävimmistä puutteista kuluttajakaupan sääntelyssä on nykysääntelyn hampaattomuus EU:n ulkopuolelta toimivaa verkkokauppaa kohtaan. Ilmiö on korostunut monikansallisten verkkoalustojen, kuten Amazon ja Aliexpress, kasvattaessa asemaansa myös Suomessa. Kaupan liitto pitää positiivisena, että pykälässä esitetyt uudet toimivaltuudet antavat kuluttajaviranomaisille mahdollisuuden vakavimmissa ja ilmeisimmissä lainvastaisissa tilanteissa esimerkiksi teknisesti estää pääsy esimerkiksi elinkeinonharjoittajan verkkosivuille. Pykälän soveltaminen voisi tulla kyseeseen vaikkapa, kun yrityksen vastuuhenkilöitä ei muutoin tavoiteta. Käytännössä EU:n ulkopuolella toimivien myyjien tavoittaminen on hyvin vaikeaa.

Esimerkiksi selvissä tuoteturvallisuus- ja huijaustapauksissa ulkomaisten, tavoittamattomissa olevien myyjien kohdalla tulee puuttumisen olla nopeaa ja tehokasta.