Olli Mäenpää
15.8.2018

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen) (U 26/2018 vp)

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan komission valmisteleman direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa kuluttajansuojasäännösten noudattamista sekä nykyaikaistaa eräitä kuluttajansuojasäännöksiä ja poistaa yrityksille aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia. Komission ehdotus (KOM (2018) 185 lopullinen) perustuu tehtyyn selvitykseen ja siihen pohjautuvaan arvioon, jonka mukaan EU:n kuluttajansuojasäännökset ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia, mutta niitä on sovellettava ja valvottava tehokkaammin.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset

Tehokkaampaa soveltamista ja valvontaa pyritään edistämään lisäämällä neljään kuluttajansuojadirektiiviin säännökset, joiden mukaan kansallisella viranomaisella on laajalle levinneissä rikkomuksissa oltava toimivalta määrätä hallinnollisena rangaistusseuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu (”sakko”), jonka enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta. Lisäksi direktiiveihin lisättäisiin säännökset perusteista, jotka kansallisen viranomaisen ja tuomioistuimen on otettava tarvittaessa huomioon mahdollista seuraamusta ja sen tasoa määrätessään.

Hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskevaa sääntelyehdotusta voidaan pitää aiheellisena. Muutosehdotukset ovat seuraamusten tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta lähtökohdiltaan asianmukaisia ja tarpeellisia. Ne noudattavat samankaltaista sääntelylinjaa, joka sisältyy tietosuoja-asetuksen noudattamisen valvontaa koskevaan sääntelyyn.

Valtioneuvoston kannan mukaan hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskevassa sääntelyssä tulee kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Valtioneuvoston kanta on epäilemättä aiheellinen. Tämä edellyttää myös sen arviointia, edellyttääkö seuraamuksen ankaruus, että toimivalta sen määräämiseen säädetään lailla monijäsenisen toimielimelle (PeVL 14/2018 vp). Myös oikeusturvan saatavuuteen ja tehokkuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Valtioneuvoston arvion mukaan rikkomuksen laatuun nähden selvästi ylimitoitetut hallinnolliset sanktiot saattavat olla kyseenalaisia perustuslain näkökulmasta. Myös tätä arvioita voidaan sinänsä pitää hyvin perusteltuna.

Tältä osin voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotukseen voidaan arvioida sisältyvän jo ne keskeiset ja välttämättömät kriteerit, joiden mukaan hallinnollisen sanktion ankaruus tulisi määrätä. Näitä olisivat muun muassa rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto sekä ajallinen vaikutus, rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus, elinkeinonharjoittajan rikkomuksen vuoksi saavuttamat edut tai välttämät tappiot sekä asian olosuhteista johtuvat mahdolliset muut raskauttavat tai lieventävät tekijät. Ehdotettujen kriteerien laintasoinen määrittely ja noudattaminen estää sen, estäisi sen, että hallinnollinen seuraamusmaksu muodostuisi kohtuuttomaksi tai muuten ylimitoitetuksi.

Terminologisesti tulisi huolehtia siitä, että sakko-termiä ei käytetä, kun kysymys on ensisijaisesti hallinnollisesta sanktiosta eli hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta. Sakko-termin käyttö on omiaan aiheuttamaan tarpeetonta sekaannusta suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Myös suomenkielistä direktiivitekstiä valmisteltaessa tulisi käyttää hallinnollinen seuraamusmaksu -termiä. Tämä olisi johdonmukaista jo ruotsinkielisessä direktiivitekstissä omaksutun käytännön kanssa.

Sopimusoikeudelliset seuraamukset

Komission ehdotuksen mukaan kuluttajalla olisi oltava oikeus yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän kärsii vahinkoa sopimattoman kaupallisen menettelyn, kuten aggressiivisen markkinoinnin, vuoksi. Sopimusperusteisiin oikeussuojakeinoihin olisi sisällyttävä vähintään oikeus päättää sopimus yksipuolisesti.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että kuluttajan oikeutta saada hyvitystä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevien säännösten rikkomistapauksissa edesautetaan. Valtioneuvosto esittää kuitenkin epäilyksiä siitä, että sopimusoikeudelliset oikeussuojakeinot hajautuvat eri EU-säädöksiin. Tällaista sääntelyä voidaan tuskin kuitenkaan pitää kuluttajan oikeuksien kannalta erityisen huolestuttavana seikkana, jos hyvitysmenettelyllä voidaan kohentaa kuluttajan asemaa.

Edustajakanne

Kuluttajansuojan vahvistamiseen liittyy myös edustajakannetta koskeva direktiiviehdotus (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (edustajakanne kuluttajan etujen suojaamiseksi) (U 31/2018). Komission laatiman ehdotuksen (KOM(2018) 184 lopullinen) mukaan direktiivillä määriteltäisiin edustajakanteeseen perustuva oikeusturvamenettely.

Edustajakanteella kuluttajien edustaja voi tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa esiintyä kuluttajakollektiivin puolesta asiassa, jossa elinkeinonharjoittajan oikeudenloukkaus kohdistuu kuluttajien yhteisiin etuihin. Edustajakanteessa voidaan vaatia elinkeinonharjoittajan lainvastaisen toiminnan kieltämistä tai vahvistamista kuluttajan suojattuja etuja loukkaavaksi taikka elinkeinonharjoittajan velvoittamista hyvityksen suorittamiseen.

Valtioneuvosto pitää direktiivin tavoitteita kannatettavina. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotukseen liittyy kuitenkin vielä monia kysymyksiä ja epäselvyyksiä, jotka koskevat muun muassa direktiivin soveltamisalaa, ehdotuksen suhdetta nykyiseen valvontamenettelyyn ja riidanratkaisuun sekä lainvoimaisen hallinto- tai muun päätöksen sitovuutta myöhemmässä vahingonkorvausta koskevassa oikeudenkäynnissä.

Valtioneuvoston selvempää sääntelyä edellyttävä kanta on epäilemättä aiheellinen. Yleisesti arvioiden ehdotuksen tämänhetkinen epäselvyys voi osoittautua ongelmalliseksi, jos direktiivi heikentäisi nykyisten julkiseen täytäntöönpanoon perustuvien järjestelmien toimivuutta ja kustannustehokkuutta.

Erityisesti komission ehdotukseen sisältyvä yhdistelmä julkista ja yksityistä täytäntöönpano vaikuttaa toistaiseksi vaikeasti toteutettavalta kokonaisuudelta, jossa täytäntöönpanomuodot sekoittuvat helposti toisiinsa. Jäsenvaltioille tulisi direktiivissä joka tapauksessa määritellä mahdollisuus varmistaa, että kuluttajien oikeussuojan nykyinen taso ja tehokkuus ei heikkene edustajakanteen käyttöön ottamisen johdosta. Myös tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välinen toimivallanjako tulisi direktiivissä määritellä selvemmin. Yksityiseen täytäntöönpanoon voi liitty myös kysymyksiä, jotka edellyttävät julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen edellytysten arviointia.