23.2.2022

Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen lakivaliokunnassa 24.2.2022

HE 14/2022 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 14/2022 vp eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi koskien erityisesti ehdotuksia liittyen seuraamusmaksuun. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) esittää asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

1. Lausunnon keskeiset pääkohdat

KKV katsoo, että

- **tavaroiden hinnanalennusilmoituksia koskevan kuluttajansuojalain 2 luvun 11 §:n sanktiointi seuraamusmaksulla on perusteltua**. Ehdotus on erittäin kannatettava ottaen huomioon alennus- ja tarjousmarkkinointiin liittyneet lukuiset ongelmat ja niihin kohdistettu valvonta, sekä tällaisen harhaanjohtavan markkinoinnin vääristävä vaikutus mm. kuluttajien taloudelliseen käyttäytymiseen sekä todellisen hintatason edullisuuden hämärtymiseen.

- **on perusteltua, että elinkeinonharjoittajalle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, mikäli tämä laiminlyö käyttää ehdotettujen kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a §:n ja 6 a luvun 11 b §:n mukaisesti vahvistusmenettelyä puhelinmyynnissä**. Ehdotus on erittäin kannatettava ottaen huomioon puhelinmyyntiin liittyneet lukuiset ongelmat ja niihin kohdistettu valvonta. Ehdotetut säännökset ovat selkeitä eikä ole oletettavaa, että niihin sisältyisi sen kaltaisia tulkintaongelmia, jotka tekisivät niiden noudattamisesta yrityksille erityisen haastavaa. Mikäli yritys laiminlöisi käyttää kirjallista vahvistusmenettelyä, antaisi tämä aihetta olettaa, että yritys menettelee tarkoituksella kuluttajia suojaavan lainsäädännön vastaisesti.

- **ehdotetun kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 16 a §:n mukaisen seuraamusmaksun määräämiseen kuluttaja-asiamiehen kiellon perusteella ei sisälly sellaista uhkaa asianosaisen elinkeinonharjoittajan oikeusturvan vaarantumisesta, joka**

23.2.2022
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

johtuisi kuluttaja-asiamiehen kiellon luonteesta tai siihen liittyvistä prosessuaalisista menettelyvaihtoehdoista.

- **kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a § ei vastaa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja sen artiklan 11 a tavoitetta säännösten täytäntöönpanon tehokkuudesta, sillä ehdotetun säännöksen tosiasiallinen käytettävyys ja laajuus jäävät suppeiksi**.

Lausunnon seuraavissa kohdissa on esitetty näille näkemyksille tarkempia perusteluja.

2. Seuraamusmaksun merkityksestä

Hallituksen esityksessä 54/2019 vp eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on todettu seuraamusmaksusta mm. seuraavaa (kohta 3.2 Seuraamusmaksu, s. 29, korostukset tässä):

> ”Komissiolta saadun selvityksen mukaan nimenomaan seuraamusmaksun käyttöönotto ei asetuksen 9 artiklan 4 kohdan h alakohdan[1] mukaan ole välttämätöntä, mutta säännös edellyttää kuitenkin jonkinlaista rahallista sanktiota yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa rikkomuksissa. ---- Komission näkemyksen mukaan Suomessa nykyisin käytössä **oleva uhkasakolla tehostettu kielto ei ainakaan sellaisenaan ole riittävä, koska se ei täytä asetuksen mukaista tehokkuus- ja varoittavuusvaatimusta sen johdosta, että asetetut uhkasakot eivät erityisesti suurten yritysten kohdalla ole olleet riittävän suuria. Lisäksi uhkasakon tuomitseminen on komission näkemyksen mukaan liian hidasta täyttääkseen asetuksen mukaiset tehokkuus- ja varoittavuusvaatimukset**.
>
> Elinkeinonharjoittajan toteuttamasta lainvastaisesta menettelystä ei nykylainsäädännön perusteella seuraa hallinnollista taloudellista seuraamusta, vaikka elinkeinonharjoittajan lainvastaisesta menettelystä on yleensä ehtinyt jo aiheutua haittaa niin kuluttajille kuin kilpailijoillekin. Lisäksi elinkeinonharjoittaja on voinut saada lainvastaisesta menettelystään merkittävää oikeudetonta hyötyä. Edellä mainituista syistä pidetään perusteltuna seuraamusmaksun käyttöönottoa tietyistä kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisista.”

Sääntelyn ulottamisesta kansallisesti myös eräisiin muihin kuin vain yhteistyöasetuksessa yksilöityihin säännöksiin on hallituksen esityksessä 54/2019

[1] Alaviite tässä, ei alkuperäisessä sitaatissa: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (ns. yhteistyöasetus) 9 artiklan 4 kohdan h alakohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla pitää olla valtuudet määrätä seuraamuksia, kuten sakkoja tai uhkasakkoja asetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten vuoksi ja minkä tahansa yhteistyöasetuksen nojalla annetun päätöksen, määräyksen, välitoimen, elinkeinonharjoittajan sitoumuksen tai muun toimenpiteen noudattamisen laiminlyönnin vuoksi. Näiden seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia kuluttajien etuja suojaavan unionin lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

23.2.2022
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

vp sanottu mm. seuraavasti (kohta 4.5 Hallinnolliset seuraamukset, alaotsikko Seuraamusmaksu, s. 33, korostukset tässä):

> ”Seuraamusmaksusääntely kattaa paitsi yhteistyöasetuksen liitteessä mainittuihin instrumentteihin sisältyviä tai niihin perustuvia säännöksiä myös eräitä puhtaasti kansallisia säännöksiä, joista esimerkkinä voidaan mainita tietyt saatavien perinnästä annetun lain säännökset. Arvioitaessa seuraamusmaksusääntelyn piiriin esitettäviä säännöksiä on huomioitu luonnollisesti **säännösten täsmällisyysvaatimus**. Tämän lisäksi keskeinen valintakriteeri seuraamusmaksusääntelyn piiriin esitettävien säännösten osalta on ollut se, **miten olennaisena kyseistä sääntelyä voidaan pitää kuluttajansuojan kannalta**. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, **missä määrin kyseisen sääntelyn noudattamiseen on liittynyt ongelmia**.”

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksen 14/2022 vp kohdassa 4.2 Pääasialliset vaikutukset, alaotsikko 4.2.2 Vaikutukset kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien asemaan, kohta 4.2.2.2 Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muutokset, s. 52 todetaan seuraamusmaksusääntelyn laajentamisella olevan ainakin seuraavia hyötyjä:

- kuluttajien asema markkinoilla parantuu, kun seuraamusmaksusääntelyn laajentaminen edistää sitä, että tiettyjä kuluttajansuojasäännöksiä noudatetaan nykyistä tehokkaammin;

- tämä on omiaan vähentämään kuluttajille aiheutuvia taloudellisia menetyksiä tiettyjen kuluttajansuojasäännösten vastaisesta toiminnasta;

- uudistukset voivat paitsi vähentää niitä tilanteita, joissa lain säännöksiä rikotaan, myös nopeuttaa elinkeinonharjoittajan markkinoinnin tai muun menettelyn oikaisemista lain mukaiseksi;

- suorien taloudellisten vaikutusten lisäksi kuluttajaviranomaisten keinovalikoiman laajentaminen on omiaan vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi rikkomusten tapahtumiseen.

KKV yhtyy sanottuun hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen seuraamusmaksusääntelyn laajentamisen hyödyistä.

Hallituksen esityksessä 14/2022 vp esitetään seuraamusmaksun määräämistä myös eräissä tilanteissa, joissa sääntely olisi kansallista. Tällaisia säännöksiä olisivat etenkin uudistettu kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § (tavaroita koskevat hinnanalennusilmoitukset) sekä uudet kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a § ja 6 a luvun 11 b § koskien kirjallista vahvistusmenettelyä puhelinmyynnissä.

KKV katsoo, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen näihin säännöksiin on erittäin perusteltua ottaen huomioon niiden merkitys kuluttajien aseman ja oikeuksien kannalta. Ehdotettuihin säännöksiin sisältyvät velvoitteet on määritelty

täsmällisesti. Lausunnon seuraavissa kohdissa esitetään tarkempia perusteluja sille, miksi kyseiset säännökset ovat olennaisia kuluttajansuojan kannalta.

3. Seuraamusmaksun määrääminen kuluttajansuojalain 2 luvun 11 §:n rikkomisesta

KKV yhtyy ja pitää erittäin kannatettavana hallituksen esityksessä esitettyä näkemystä, jonka mukaan tavaroiden hinnanalennusilmoituksia koskevan kuluttajansuojalain 2 luvun 11 §:n sanktiointi seuraamusmaksulla on perusteltua (hallituksen esityksen 14/2022 vp kohdassa 4.1.2 Omnibus-direktiivin täytäntöönpano, alaotsikko Laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista, s. 36). Kuluttaja-asiamies on vienyt viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana oikeuteen lukuisia alennus- ja erikoistarjousmarkkinointia koskevia tapauksia[2]. Lisäksi kuluttaja-asiamies on asettanut alennus- ja tarjousmarkkinointiin liittyen lukuisia omia kieltojaan[3].

Sanotuissa tapauksissa on käsitelty lukuisia eri alennusmarkkinointiin liittyviä kysymyksiä kuten käytettyä vertailuhintaa, tarjousten kestoa sekä kuluttajille syntyvää mielikuvaa tarjousten sisällöstä ja edullisuudesta. Tapausten määrä on ollut huomattava verrattuna kuluttaja-asiamiehen kieltojen ja oikeuteen viemien tapausten kokonaismäärään. Esimerkiksi vuonna 2017 kuluttaja-asiamies määräsi yhteensä 10 kieltoa, joista seitsemän käsitteli alennus- ja tarjousmarkkinointia. Kuluttaja-asiamies on myös havainnut valvonnassaan samojen toimijoiden usein jatkavan lainvastaista alennusmarkkinointia aiemmista valvontatoimista huolimatta. Vaikka ongelmia onkin esiintynyt erityisen runsaasti tietyillä toimialoilla, kuluttaja-asiamiehen näkemys on, että lainvastaista alennus- ja tarjousmarkkinointia esiintyy lähes kaikilla toimialoilla.

Harhaanjohtava ja totuuden vastainen alennusmarkkinointi on omiaan vääristämään kuluttajien käsitystä tuotteiden edullisuudesta ja siitä, mitä on pidettävä niiden tavanomaisena hintatasona. Tällainen markkinointi tekee myös tuotteiden hintavertailusta erittäin haastavaa. Tällöin merkittävänä vaarana on, että kuluttajat tekevät itselleen taloudellisesti vahingollisia ratkaisuja. Tämä on omiaan johtamaan myös siihen, että lakia rikkovat yritykset saavat perusteetonta kilpailuetua asianmukaisesti toimivien yritysten kustannuksella.

KKV katsoo, että nämä seikat ovat omiaan osoittamaan, että hinnanalennusilmoitusten ongelmiin tarvitaan nykyistä tehokkaampia seuraamuksia, kuten seuraamusmaksu, jotta ongelmiin puuttumisella olisi tosiasiallisia vaikutuksia.

4. Seuraamusmaksun määrääminen kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a §:n ja 6 a luvun 11 b §:n rikkomisesta

KKV pitää erittäin hyvänä ehdotusta, jonka mukaan elinkeinonharjoittajalle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, mikäli tämä laiminlyö käyttää

[2] Esimerkiksi MAO:655/09, MAO:654/09, MAO:68/11, jolla haettiin ratkaisussa MAO:655/09 asetettu uhkasakko maksuun, MAO:385/16, jolla tuomittiin ratkaisussa MAO:655/09 asetettu uhkasakko täysimääräisenä maksuun sekä asetettiin uusia kieltoja, MAO:656/18.
[3] Esimerkiksi KKV/136/14.08.01.05/2017, KKV/139/14.08.01.05/2017, KKV/132/14.08.01.05/2017, KKV/96/14.08.01.05/2017, KKV/90/14.08.01.05/2017, KKV/93/14.08.01.05/2017, KKV/180/14.08.01.05/2017, KKV/762/14.08.01.02/2017, KKV/287/14.08.01.05/2018.

ehdotettujen kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a §:n ja 6 a luvun 11 b §:n mukaisesti vahvistusmenettelyä puhelinmyynnissä (hallituksen esitys 14/2022 vp kohta 4.1.3 Kuluttajansuojan parantaminen puhelinmyynnissä, alaotsikko *Seuraamukset sopimuksen tekemistä koskevien muotovaatimusten noudattamatta jättämisestä* s. 39).

Ehdotetut kirjallista vahvistusmenettelyä koskevat säännökset ovat selkeitä eikä ole oletettavaa, että niihin sisältyisi sen kaltaisia tulkintaongelmia, jotka tekisivät niiden noudattamisesta yrityksille erityisen haastavaa. Mikäli yritys laiminlöisi käyttää kirjallista vahvistusmenettelyä, antaisi tämä aihetta olettaa, että yritys menettelee tarkoituksella kuluttajia suojaavan lainsäädännön vastaisesti. Tällöin voidaan pitää erityisen perusteltuna sitä, että lainvastaisesta menettelystä seuraa tarvittaessa riittäviä sanktioita.

KKV on julkaissut kesäkuussa 2020 laajan tutkimushankkeen, jossa se on mm. selvittänyt kuluttajien näkemyksiä ja kokemuksia puhelinmyynnistä (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2020). Kuluttajien omakohtaisiin kokemuksiin kohdistuvat kysymykset koskivat puhelinmyynnin ja puhelinmyynnistä tilaamisen esiintyvyyttä, automatisoiduista puhelinjärjestelmistä saatuja myyntipuheluita sekä konkreettisemmin ja tarkemmin viimeisimmästä puhelinmyyntitilanteesta saatuja kokemuksia.

Tilanneilta puhelinmyyntiasiakkailta tiedusteltiin, oliko heillä ollut joitakin ongelmia tai epäselvyyksiä viimeisimmän tilauksen kanssa. Lähes puolella tilanneista (44 %) puhelinmyyntitilaukseen oli liittynyt ongelmia tai epäselvyyksiä. Tyypillisin ongelma liittyi sopimuksen luonteeseen: melkein joka viides tilannut puhelinmyyntiasiakas oli luullut tekemäänsä tilausta kerta- tai määräaikaiseksi, mutta se olikin myöhemmin osoittautunut jatkuvaksi. Noin joka kymmenes vastaaja oli sitä mieltä, ettei tavara tai palvelu vastannut sitä mitä puhelimessa kerrottiin; että hänelle toimitettiin tavaraa tai palvelua, josta ei ollut sovittu tai että puhelinmyyjä oli jättänyt kertomatta puhelimessa olennaisia asioita tavarasta tai palvelusta, jotka tulivat ilmi vasta myöhemmin.

Ongelmia tai epäselvyyksiä kokeneilta tilauksen tehneiltä puhelinmyyntiasiakkailta tiedusteltiin myös heidän kokemiaan taloudellisia haittoja. Heistä 42 prosenttia ilmoitti joutuneensa maksamaan tavarasta tai palvelusta enemmän kuin mitä puhelimessa sovittiin, kuten esimerkiksi siten, että joutui maksamaan jatku-vasta tilauksesta, vaikka luuli sen olleen kerta- tai määräaikainen tilaus. Kun tämän suhteuttaa kaikkiin tilanneisiin puhelinmyyntiasiakkaisiin, se tarkoittaa, että lähes joka viides (18 %) puhelinmyynnistä tilannut ilmoitti joutuneensa maksamaan viimeisestä tilauksestaan enemmän kuin mitä puhelimessa oli sovittu.

Kuluttaja-asiamies on käsitellyt esimerkiksi vuosina 2018–2021 lukuisia puhelinmyyntiä koskevia valvonta-asioita[4]. Eräs keskeinen havainto on, että sisällöltään vastaavantyyppisiä tapauksia on ollut useilla toimialoilla ja useita eri yrityksiä koskien. Toisin sanoen valvonnan kohteena olevat yritykset saattavat vaihtua, mutta myyntitapaan liittyvät ongelmat pysyvät. Ongelmia esiintyy sekä puhelinmyyntiä itse tekevillä että sen ulkoistaneilla yrityksillä. Toisaalta

[4] Ks. KKV/445/14.08.01.05/2018, KKV/70/14.08.01.05/2018, KKV/1042/14.08.01.05/2018, KKV/542/14.08.01.05/2019, KKV/317/14.08.01.05/2020, KKV/69/14.08.01.05/2018, KKV/72/14.08.01.05/2018, KKV/71/14.08.01.05/2018, KKV/521/14.08.01.05/2020, KKV/817/14.08.01.05/2020, KKV/647/14.08.01.05/2018.

puhelinmyyntialalla on myös yrityksiä, joiden menettelyssä samat ongelmat toistuvat vuodesta toiseen siitä huolimatta, että asiassa on aiemmin saavutettu neuvotteluratkaisu kuluttaja-asiamiehen ja yrityksen välillä.

Kuluttaja-asiamies on valvonnassaan havainnut myös sen, että puhelinmyyntiongelmat eivät keskity yksinomaan esimerkiksi ns. huijausyritysten toimintaan. Merkittäviä puutteita voi esiintyä myös silloin, kun puhelinmyyntiä tekee kuluttajalle entuudestaan tuttu yritys, kuten sähköyhtiö tai aikakauslehtiyritys. Kuluttaja-asiamies on joutunut valvonnassaan puuttumaan myös sellaisten yritysten toimintaan, jotka ovat sitoutuneet puhelinmarkkinointialan käytännesääntöihin, kuten Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n (ASML) telemarkkinoinnin käytännesääntöihin.

KKV katsoo, että nämä seikat ovat omiaan osoittamaan, että puhelinmyynnin ongelmiin tarvitaan nykyistä tehokkaampia seuraamuksia, kuten seuraamusmaksu, jotta ongelmiin puuttumisella olisi tosiasiallisia vaikutuksia.

5. Ehdotettu lain 566/2020 uusi 16 a § koskien seuraamusmaksua kielletyn menettelyn käyttämisestä

Hallituksen esityksessä 14/2022 vp ehdotetun uuden kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 16 a § mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajalle tilanteessa, jossa tämä jatkaa tiettyjen kuluttajansuojalain 2 tai 3 luvun säännösten vastaista menettelyä tilanteessa, jossa kyseinen menettely on tuomioistuimen päätöksellä tai kuluttaja-asiamiehen kiellolla kielletty.

Säännökseen liittyen hallituksen esityksessä on käsitelty eräitä etenkin kuluttaja-asiamiehen kiellon luonteeseen liittyviä kysymyksiä, jotka KKV katsoo tarpeelliseksi nostaa tässä lausunnossaan erikseen esiin, vaikka KKV yhtyykin niistä hallituksen esityksessä 14/2022 vp esitettyihin näkemyksiin.

Kuten hallituksen esityksessä 14/2022 vp kohdassa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys, alaotsikko 11.2 Seuraamusmaksusääntelyn laajentaminen, kohta Kielletyn menettelyn jatkaminen s. 88–89 on tuotu esiin, kuluttaja-asiamiehen määräämään kieltoon ei voi hakea muutosta valittamalla, mutta se, johon kielto kohdistuu, voi kuitenkin saattaa päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaisesti. Asianosaisella on siis mahdollisuus saattaa kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksen laillisuus riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon ainoastaan asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava.

Edellä sanottu huomioiden **KKV korostaa, ettei 16 a §:n mukaisen seuraamusmaksun määräämiseen kuluttaja-asiamiehen kiellon perusteella sisälly sen näkemyksen mukaan sellaista uhkaa asianosaisen elinkeinonharjoittajan oikeusturvan vaarantumisesta, joka johtuisi kuluttaja-**

asiamiehen kiellon luonteesta tai siihen liittyvistä prosessuaalisista menettelyvaihtoehdoista.

Hallituksen esityksen 14/2022 vp kohdan 6 Lausuntopalaute s. 64 mukaan asian jatkovalmisteluvaiheessa on myös pohdittu sitä, voisiko seuraamusmaksua määräävä tuomioistuin arvioida kuluttaja-asiamiehen tai tuomioistuimen kieltämän ja elinkeinonharjoittajan jatkaman menettelyn lainvastaisuuden arvioidessaan seuraamusmaksun määräämisen edellytysten täyttymistä.

Vaikka tällaista ratkaisua ei ole päädytty esittämään, **KKV katsoo aiheelliseksi yhtyä hallituksen esityksessä 14/2022 vp esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan olisi yllättävää ja omiaan synnyttämään oikeudellista epäselvyyttä, jos lainvoimaisena ja lopullisena pidetyn kuluttaja-asiamiehen kiellon oikeellisuutta arvioitaisiinkin uudelleen, kun sen perusteella määrättävää seuraamusmaksua käsiteltäisiin erillisessä oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa**. KKV myös kiinnittää huomiota edellä sanottuun siitä, että elinkeinonharjoittaja voi aina vastustaa kuluttaja-asiamiehen kieltoa ja saattaa sen tässä yhteydessä riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

6. Seuraamusmaksun käyttö keinona

Arvioitaessa seuraamusmaksusääntelyn laajentamisen edellytyksiä on tärkeää huomata, että seuraamusmaksun määräämiselle on jo olemassa olevassa lainsäädännössä asetettu lukuisia edellytyksiä, joiden huolellinen tapauskohtainen täyttäminen ja arviointi on välttämätöntä ennen kuin kuluttaja-asiamies tekee seuraamusmaksusta esityksen markkinaoikeudelle. Tällä taataan osaltaan seuraamusmaksumenettelyn kohteena olevan elinkeinonharjoittajan oikeusturvan toteutuminen.

KKV kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että seuraamusmaksu ei ole luonteeltaan sellainen keino, jota kuluttaja-asiamies voisi käyttää välittömästi lainvastaisena pitämänsä menettelyn havaittuaan. Sen sijaan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 9 §:n mukaan havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jotta neuvotteluvelvollisuus tulisi käytännössä täytetyksi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, valvonta-asiassa vastapuolena olevalle elinkeinonharjoittajalle tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi ja esittää oma näkemyksensä ja argumenttinsa, sekä otettava niihin kantaa.

Mitä monimutkaisempi ja kuluttajien kannalta keskeisempi käsiteltävä asia on, sitä todennäköisemmin asian laajuus on omiaan johtamaan neuvottelujen pidempään kestoon. Seuraamusmaksu ei voi kohdistua eikä sen perusteena voi olla sellainen elinkeinonharjoittajan menettely, joka on tapahtunut ennen lain voimaantuloa. On myös mahdollista, että asiassa saavutetaan sovintoratkaisu, minkä jälkeen

kuluttaja-asiamies havaitsee jälkiseurannassaan lainvastaisen menettelyn jatkuvan yhä.

7. Ehdotettu kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §

Hallituksen esityksessä 14/2022 vp esitetään uutta kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §:ä, jolla pannaan täytäntöön sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin (ns. UCP-direktiivi) Omnibus-direktiivissä lisätty 11 a artikla, jonka mukaan sopimattomien kaupallisten menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineillä kuluttajilla on oltava käytössään oikeasuhteisia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, mukaan lukien korvaus kuluttajalle aiheutuneista vahingoista ja tarvittaessa hinnanalennus tai sopimuksen purkaminen.

Ennen Omnibus-direktiivin säätämistä komissio toteutti EU:n markkinointilainsäädännön arvioinnin (nk. fitness check), jossa kiinnitettiin huomiota erityisesti säännösten täytäntöönpanon tehokkuuteen. **UCP-direktiivin tehokkuutta arvioitiin voitavan lisätä huolehtimalla siitä, että yrityksen käytettyä direktiivin vastaisia menettelyitä kuluttajilla olisi oikeus hyvityksiin**. Kuluttajien hyvitysoikeuden turvaamisesta katsottiin olevan erityistä hyötyä esimerkiksi kiertotalouden edistämisessä. Selvityksen taustadokumenttien mukaan UCP-direktiiviä valmisteltaessa direktiiviin ei esitetty kuluttajahyvityksiä säännöksiä rikottaessa, koska vielä siinä vaiheessa markkinointi- ja sopimusoikeudellisen lähestymistavan ero koettiin vahvaksi. Tilanne on sittemmin muuttunut.

Omnibus-direktiivin hyvityksiä koskevan säännöksen tarpeellisuutta on arvioitu EU:ssa myös mystery shopping -kokeella, jossa oli useita EU-maita. Sen tulosten mukaan **on verraten pieni todennäköisyys sille, että yritykset tarjoaisivat vapaaehtoisesti kuluttajille hyvitystä, vaikka kuluttajalle olisi syntynyt menetyksiä harhaanjohtavan markkinoinnin johdosta**. (Consumer Market Study to support the Fitness Check of EU consumer and marketing law 2017)

Kuluttajan oikeussuojakeinojen tulisi olla sisällöltään ja menettelytavoiltaan selkeitä, ja niistä säädettäessä tulisi ottaa huomioon ne edellä selostetut EU:n selvityksissä todetut eri sääntelymalleihin sisältyvät ongelmat, jotta vastaavilta haasteilta voidaan välttyä. Ehdotetussa kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §:ssä ei esimerkiksi säädetä ollenkaan kuluttajan oikeudesta purkaa sopimus lainvastaisen menettelyn seurauksena.

KKV katsoo, että ehdotettu kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a § ei vastaa direktiivin ja sen artiklan 11 a tavoitetta säännösten täytäntöönpanon tehokkuudesta, sillä ehdotetun säännöksen tosiasiallinen käytettävyys ja laajuus jäävät suppeiksi. Kuluttajan oikeussuojakeinojen tulisi olla sisällöltään ja menettelytavoiltaan selkeitä, ja niistä säädettäessä tulisi ottaa huomioon EU:n selvityksissä todetut eri sääntelymalleihin sisältyvät ongelmat, jotta vastaavilta haasteilta voidaan välttyä.

Kristiina Vainio
erityisasiantuntija

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

23.2.2022

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ