Olli Mäenpää
24.2.2022

Lakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 14/2022 vp)**

Lakivaliokunta on pyytänyt kiinnittämään huomiota erityisesti seuraamusmaksuja koskeviin säännösehdotuksiin. Ne sisältyvät kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamista koskevaan 3. lakiehdotukseen. Siihen liittyvä 4. lakiehdotus ei sisällä tämän oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia.

***Seuraamusmaksujen käyttäminen seuraamuksena***

*Kansallinen liikkumavara*

Ehdotetun sääntelyn taustalla on jäsenvaltioiden velvollisuus saattaa voimaan erityisesti niin sanottu Omnibus-direktiivi (2019/2161/EU). Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset. Direktiivin määrittelemien velvoitteiden voimaan saattamiseksi ehdotettujen lakien täytäntöönpano kuuluu lähinnä kuluttajansuojaviranomaisten ja markkinaoikeuden toimivaltaan.

Seuraamussääntelyä koskevan kansallisen liikkumavaran kannalta on keskeinen direktiivin 1 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun on määrättävä seuraamuksia CPC-asetuksen 21 artiklan mukaisesti, niihin sisältyy mahdollisuus joko määrätä sakkoja hallinnollisten menettelyjen kautta tai panna vireille oikeudenkäyntimenettelyjä sakkojen määräämiseksi taikka molemmat siten, että tällaisten sakkojen enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta kyseisessä yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa.

Direktiivin voimaansaattamisen lähtökohtana olisi hallituksen esityksen mukaan edelleen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, että direktiivin edellyttämänä seuraamuksena on rangaistusluonteinen seuraamusmaksu, jonka määrää markkinaoikeus. Sääntelyssä on tältä osin otettu asianmukaisesti ja perustellulla tavalla huomioon direktiivin määrittelemä kansallinen liikkumavara. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen käyttämistä perustelee asiallisesti seuraamussääntelyn

johdonmukaisuus sekä se, että sanktioinnin kohteena ovat tyypillisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset, jotka liittyvät elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan. Lakiehdotuksen mukaisten taloudellisten hallinnollisten sanktioiden voidaan myös arvioida kohdistuvan optimaalisesti alan liiketoimintalogiikkaan.

*Seuraamusmaksun soveltamisalan laajentaminen*

3. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun alaa laajennettaisiin jonkin verran niin, että se kohdistuisi myös etenkin laiminlyönteihin, jotka koskevat uusia säädännäisiä velvollisuuksia noudattaa hinnanalennusilmoitusta, digitaalista sisältöä tai palvelua koskevan sopimuksen peruuttamista sekä kirjallista vahvistusmenettelyä puhelinmyynnissä. Seuraamusmaksun alan laajennus koskisi 15 §:n mukaan myös maksuvälineen käyttämisestä perittäviä maksuja koskevien velvoitteiden laiminlyöntiä, 16 §:n mukaan eräiden tietojen antamista koskevien velvoitteiden rikkomista. Nämä seuraamusmaksun soveltamisalan laajennukset kohdistuvat uusien kuluttajansuojavelvoitteiden noudattamiseen, ja ne ovat johdonmukaisia laajennuksia seuraamusmaksun soveltamisalaan.

***Seuraamusmaksun määräytymisperusteet***

Seuraamusmaksun suuruuden määräytymisperusteita ehdotetaan täsmennettäväksi 3. lakiehdotuksen 18 §:ssä. Seuraamusmaksun määräämisessä sovellettavassa kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja lisättäisiin jonkin verran direktiivin 1 artiklaa noudattaen. Myös seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuteen vaikuttavia arviointiperusteita täsmennettäisiin. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää seuraamusmaksun määrittelyssä noudatettavia legaliteetti- ja suhteellisuusperiaatetta vahvistavana.

Tarkemmin on paikallaan arvioida 18 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotettua uutta 5. kohtaa, jonka mukaan seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon muussa jäsenvaltiossa samasta rajat ylittävästä rikkomuksesta elinkeinonharjoittajalle määrätty seuraamus, jos tieto tällaisesta seuraamuksesta on saatavilla yhteistyöasetuksella perustetun mekanismin kautta. Toisen jäsenvaltion määräämä rangaistusluonteinen seuraamus ei siten sellaisenaan estä Suomessa seuraamusmaksun määräämistä, mutta tällainen seuraamus olisi otettava huomioon kokonaisarvioinnissa.

Ehdotetulla 5. kohdan sääntelyllä, joka perustuu myös Omnibus-direktiivin 1 artiklan velvoitteisiin, on tarkoitus ottaa huomioon kahdesti rankaisemisen kiellon (ne bis in idem) vaatimukset. Kielto on määritelty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Kielto ei kuitenkaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan estä menettelyä, jossa ensin toteutetussa menettelyssä määrätty sanktio otetaan huomioon jälkimmäisessä menettelyssä siten, että kokonaisseuraamus on oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (A & B v. Norway, EIT 2016). Ehdotettu 5. kohdan

sääntely on tämän vaatimuksen mukainen ja se vahvistaa myös seuraamuksen oikeasuhtaisuutta.

***Kielletyn menettelyn jatkamiseen kohdistuva seuraamusmaksu***

3. lakiehdotuksen 16 a §:n mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta markkinoinnissa tai asiakassuhteessa jatkaa sellaista kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 16 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty, jatkaa sellaisen kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun sopimusehdon käyttämistä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 2 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty. Kielletyn menettelyn jatkamiseen kohdistuvalla seuraamusmaksusäänteylyllä saatettaisiin voimaan sopimusehtodirektiivin 8 b artikla ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 13 artikla.

Ehdotetulle seuraamusmaksun soveltamisalan laajentamiselle on asianmukaiset perusteet tehosteena kuluttajansuojasääntelyn sisältämien velvoitteiden noudattamiselle. Seuraamusmaksun määräämisestä päättävällä markkinaoikeudella ei säännöksen mukaan ole velvollisuutta noudattaa kuluttaja-asiamiehen tai tuomioistuimen lainvoimaista kieltopäätöstä, mutta sillä olisi sen sijaan velvollisuus ottaa huomioon tällaisen kiellon jatkuvan noudattamatta jättämisen osoittama moitittavuus.

Sääntelyn voidaan katsoa asiallisesti liittyvän seuraamusmaksun suuruutta voimassaolevan lain 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan määrittelevään perusteeseen, jonka mukaan suuruuden kokonaisarvioinnissa otetaan yhtenä tekijänä huomioon elinkeinonharjoittajan aiemmat kuluttajansuojasäännöksiin liittyvät rikkomukset. Nyt ehdotettu laintasoinen, riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sääntely määrittelisi myös osaltaan seuraamusmaksun määräämisessä huomioon otettavia seikkoja. Tällaisen säännöksen soveltamiseen ei sisälly tuomioistuimen riippumattomia vaarantavia elementtejä, koska myös tuomiovallan käytön tulee perustua lakiin.