Olli Mäenpää
25.2.2022

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 14/2022 vp) / 3. lakiehdotuksen 16 a ja 18 §

3. lakiehdotuksen 16 a §

3. lakiehdotuksen 16 a § sisältää seuraavansisältöisen säännösehdotuksen:

> *16 a § Seuraamusmaksu kielletyn menettelyn käyttämisestä*
>
> Seuraamusmaksu voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, joka kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta:
>
> 1) markkinoinnissa tai asiakassuhteessa jatkaa sellaista kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 16 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty;
>
> 2) kulutushyödykettä tarjotessaan jatkaa sellaisen kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun sopimusehdon käyttämistä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 2 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty.

Säännöstä on paikallaan arvioida sekä tuomiovallan käytön riippumattomuuden (PL 3.3 §, EIS 6(1) art.) että hyvän hallinnon ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden takeiden (PL 21 §) näkökulmasta. Arvioinnin kohteena eivät ole direktiivin voimaansaattamiselle tältä osin asetetut EU-oikeudelliset vaatimukset.

Tuomiovallan käytön riippumattomuus

Markkinaoikeus voi tämän säännöksen nojalla määrätä seuraamusmaksun vain sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, a) joka markkinaoikeuden itsenäisen arvion mukaan on rikkonut 1) tai 2) kohdassa mainittuja kuluttajansuojalain säännöksiä ja b) joka jatkaa tällaista markkinaoikeuden lainvastaiseksi arvioimaa menettelyä lainvoimaisesta kieltopäätöksestä huolimatta. Tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta on erityisesti paikallaan arvioida tilannetta, jossa säännöksen tarkoittama lainvoimainen päätös on hallintoviranomaisen, kuluttaja-asiamiehen, tekemä päätös.

Seuraamusmaksun määräämisestä päättävällä markkinaoikeudella ei säännöksen mukaan ole velvollisuutta noudattaa kuluttaja-asiamiehen lainvoimaista kieltopäätöstä, kun se päättää seuraamusmaksun määräämisestä. Markkinaoikeuden tulee sen sijaan asiaa ratkaistessaan hallintoprosessilain 79 §:n mukaan ”harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.” Markkinaoikeuden päätösvallan käyttö perustuu siten sen itsenäiseen harkintaan, jossa se voi teon moitittavuuden ja seuraamusmaksun määrän arvioinnissa ottaa huomioon myös arvioimansa lain rikkomisen jatkumisen ja kuluttaja-asiamiehen päätöksessä siitä esitetyn arvion. Markkinaoikeuden harkintavaltaan kuuluu myös arvioida itsenäisesti kuluttaja-asiamiehen lainvoimaisen päätöksen merkitystä ja painoarvoa markkinaoikeuden päätöksen perusteena. Tätä voidaan pitää prosessuaalisesti tavanomaisena ja myös välttämättömänä elementtinä tuomioistuimelle kuuluvan harkintavallan käytössä.

Ehdotetulla säännöksellä ei mainitut näkökohdat huomioon ottaen rajoiteta eikä voida rajoittaa markkinaoikeuden lakiin perustuvaa harkintavaltaa eikä myöskään tuomiovallan riippumatonta käyttämistä markkinaoikeuden päättäessä seuraamusmaksun määräämisestä. Säännös ei siten ole ongelmallinen perustuslain 3 §:n 3 momenttiin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaan perustuvan ja oikeusvaltion välttämättömiin vaatimuksiin kuuluvan tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta. Lakivaliokunta voinee kuitenkin lausunnossaan korostaa näiden tuomiovallan käytön riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien velvoittavuutta sekä markkinaoikeuden harkintavallan ja päätösvallan käytön lakisidonnaisuutta säännöksen tulkinnassa ja soveltamisessa.

Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet

Elinkeinonharjoittajalla on oikeus käyttää asianosaisen menettelyllisiä oikeuksia ja puolustautumisoikeuksia siihen kohdistuvan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksen hallinnollisessa valmistelussa. Elinkeinonharjoittaja voi lisäksi hakemuksella saattaa siihen kohdistuvan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksen lainmukaisuuden markkinaoikeuden arvioitavaksi oikeudenkäynnissä (L Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 10.2 §).

Jos markkinaoikeudessa tulee käsiteltäväksi 16 a §:n soveltaminen, seuraamusmaksun kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on asianosainen, jolla on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeus käyttää seuraamusmaksuasian käsittelyssä kaikkia asianosaisen prosessuaalisia oikeuksia. Elinkeinonharjoittaja voi myös kiistää rikkoneensa kyseisessä pykälässä mainittuja kuluttajansuojalain kohtia ja/tai jatkaneensa niiden rikkomista. Markkinaoikeuden velvollisuutena on huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyksi ja arvioida riippumattomasti, onko seuraamusmaksun määräämiselle näiltä osin lainmukaisia perusteita.

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 21 §:ään perustuvat hyvän hallinnon ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimukset.

3. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 5 kohta

Uuden 5. kohdan 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 edellytä tai estä Suomessa seuraamusmaksun määräämistä, joten säännöksellä ei ole vaikutusta markkinaoikeuden tuomiovallan käytön riippumattomuuteen.

Toisen jäsenvaltion määräämä seuraamus olisi otettava huomioon markkinaoikeuden kokonaisarvioinnissa säännöksessä määritellyin edellytyksin. Sääntelyllä on tältä osin tarkoitus ottaa huomioon kahdesti rankaisemisen kielto (ne bis in idem), joka on määritelty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Kielto sisältyy myös perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen. Kahdesti rankaisemisen kiellon soveltaminen määräytyy ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laajan oikeuskäytännön perusteella.

Kielto ei 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). Ehdotettua 5. kohtaa voidaan pitää tämän vaatimuksen mukaisena, joten siinä on asianmukaisesti otettu huomioon kahdesti rankaisemisen kielto. Sääntelyä voidaan pitää myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisena. Ehdotettuun sääntelyyn ei muutenkaan sisälly ongelmia perusoikeuksien eikä ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa seuraamuksen oikeasuhtaisuutta. Säännöksen perustelujen (s. 83) mukaan muussa jäsenvaltiossa samasta rajat ylittävästä rikkomuksesta määrätty seuraamusmaksu voisi alentaa määrättävää seuraamusmaksua. Tätä säännöksen seuraamusta lieventävää tarkoitusta on aiheellista erityisesti korostaa, sillä pelkästään velvollisuus ”ottaa huomioon” aikaisemmin määrätty seuraamus ei sinänsä sisällä tällaista seuraamuksen alentamiseen suuntaavaa vaikutusta.