OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksikönpäällikkö Katri Kummoinen
Lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund

Muistio

1.3.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Vastineena lakivaliokunnalle annetuista kirjallisista lausunnoista oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa.

1 Seuraamusmaksuja koskevat säännökset

Seuraamusmaksun soveltamisalan laajentaminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ja Kuluttajaliitto kannattavat ehdotettuja laajennuksia seuraamusmaksusääntelyyn. Myös professori Mäenpää pitää niitä johdonmukaisina. Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) pitää ehdotettua seuraamusmaksusääntelyä pääosin tasapainoisena mutta ei kannata sen ulottamista puhelinmyynnissä käyttöönotettavaksi ehdotettuun vahvistusmenettelyyn. Vahvistusmenettelyn ja siten myös seuraamusmaksusääntelyn soveltamisalasta tulisi EK:n mukaan rajata pois erityisesti lehtitilaukset sekä rahoituspalvelut ja rahoitusvälineet. Suomen Yrittäjät (SY) vastustaa ehdotettua vahvistusmenettelyä ja esittää sen rajaamista vain sähkönmyyntisopimuksiin taikka, kuten EK, rajattavaksi sen soveltamisalasta pois lehdet.

> **Oikeusministeriö:** Ehdotetun vahvistusmenettelyn noudattamisen tehostamiseksi on perusteltua, että sen laiminlyömisestä voidaan määrätä seuraamusmaksu. Sääntelyvaihtoehtoja puhelinmyynnissä esiintyvien ongelmien vähentämiseksi, syitä vahvistusmenettelyn käyttöönottamiseen ja kirjallisen vahvistusmenettelyn soveltamisalaan liittyviä seikkoja käsitellään hallituksen esityksen s. 36–38.
>
> Vahvistusmenettelyllä on tarkoitus edesauttaa sitä, että kuluttaja pystyy paremmin tutustumaan saamaansa tarjoukseen ja rauhassa harkitsemaan sopimuksen tekemistä. Vahvistusmenettelyn soveltamisala olisi laaja kattaen lähtökohtaisesti kaikki sopimukset, jotka kuuluvat kuluttajansuojalain etämyyntiä koskevien säännösten soveltamisalaan. Lehtitilauksia ei ole suljettu pois vahvistusmenettelyn

soveltamisalasta, koska ne ovat hyvin tavallinen puhelimitse myytävä hyödyke ja myös niiden puhelinmyyntiin on liittynyt ongelmia (ks. HE s. 22). Rahoituspalvelujen ja -välineiden ehdotetaan puolestaan kuuluvan vahvistusmenettelyn soveltamisalaan, koska ne ovat tuotteina abstrakteja ja monimutkaisia ja niitä koskevat sopimukset voivat olla kuluttajan talouden kannalta hyvinkin merkittäviä.

Seuraamusmaksu kielletyn menettelyn jatkamisesta

Markkinaoikeus suhtautuu varauksellisesti siihen, että seuraamusmaksun määrääminen voisi perustua kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon rikkomiseen. Markkinaoikeus pitää periaatteellisesti ongelmallisena, että riippumattomat tuomioistuimet olisivat seuraamusmaksuasiaa käsitellessään sidottuja kuluttaja-asiamiehen kiellon määräämisen yhteydessä omaksumaan kuluttajansuojalain tulkintaan. Markkinaoikeus pitää ongelmallisuutta tietyllä tavalla lisäävänä tekijänä sitä, että Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ellei ole mahdollista jättää kuluttaja-asiamiehen määräämiä kieltoja sääntelyn ulkopuolelle kokonaan, markkinaoikeus katsoo, että tuomioistuimilla tulisi olla oikeus arvioida kuluttaja-asiamiehen kieltämän menettelyn lainmukaisuutta arvioidessaan seuraamusmaksun määräämisen täyttymisen edellytyksiä. Markkinaoikeus kyseenalaistaa seuraamusmaksun perustamisen kuluttaja-asiamiehen asettaman kiellon rikkomiseen myös siitä syystä, että Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon ainoastaan asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava. Myös EK katsoo, ettei kuluttaja-asiamiehen kieltoasian yhteydessä tekemän kieltopäätöksen tulisi sitoa markkinaoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta niiden käsitellessä seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa.

Professori Mäenpää sen sijaan katsoo, että seuraamusmaksun määräämisestä päättävällä markkinaoikeudella ei ole ehdotetun säännöksen mukaan velvollisuutta noudattaa kuluttaja-asiamiehen lainvoimaista kieltopäätöstä, kun se päättää seuraamusmaksun määräämisestä. Mäenpää viittaa tältä osin myös hallintoprosessilain (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 808/2019) 79 §:ään, jonka perusteella markkinaoikeuden tulee asiaa ratkaistaessa 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. Mäenpää toteaa, että ehdotetulla säännöksellä ei mainitut näkökohdat huomioon ottaen rajoiteta eikä voida rajoittaa markkinaoikeuden lakiin perustuvaa harkintavaltaa eikä myöskään tuomiovallan riippumatonta käyttämistä markkinaoikeuden päättäessä seuraamusmaksun määräämisestä.

KKV katsoo, että kuluttaja-asiamiehen asettaman kiellon rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu ei uhkaa asianosaisen elinkeinonharjoittajan oikeusturvan toteutumista. Kieltopäätöksen voi saattaa markkinaoikeuden tutkittavaksi, ja kiellon uudelleenarviointi käsiteltäessä kiellon rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua erillisessä oikeudenkäynnissä olisi omiaan synnyttämään oikeudellista epäselvyyttä.

Oikeusministeriö: Esityksen 3. lakiehdotuksen 16 a § perustuu Omnibus-direktiiviin. Direktiivi ei mahdollista kuluttaja-asiamiehen antaman kiellon rajaamista sääntelyn ulkopuolelle. Ehdotetun sääntelyn täytäntöönpanossa hyödynnetään jo nyt direktiivin sallimaa liikkumavaraa asiassa.

Ehdotetun 16 a §:n mukaan 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; tai 2) kulutushyödykettä tarjotessaan jatkaa sellaisen kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun sopimusehdon käyttämistä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 2 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen sanamuodoista ilmenevin tavoin asian taustalla oleva kielto, joka voi olla joko markkinaoikeuden tai kuluttaja-asiamiehen määräämä, on edellytys sille, että seuraamusmaksu ylipäänsä voisi tulla pykälässä mainittujen yleislausekkeiden rikkomistilanteissa kyseeseen. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti menettelyn on asiallisesti vastattava sitä menettelyä, jota elinkeinonharjoittajan on kielletty harjoittamasta, jotta säännös tulisi sovellettavaksi (HE 14/2022 vp, s. 82). Sen sijaan oikeusministeriö katsoo Mäenpään tavoin, että säännös ei merkitse sitä, että markkinaoikeudella olisi velvollisuus noudattaa kuluttaja-asiamiehen lainvoimaista kieltopäätöstä, kun se päättää seuraamusmaksun määräämisestä.

Eri asia on, miten seuraamusmaksuasiaa koskeva harkinta vaikuttaisi sen taustalla olevaan varsinaiseen kieltopäätökseen. Oikeusministeriö pitää selvänä, ettei ehdotettujen säännösten valossa itse lainvoimaiseksi tulleen kiellon asettamisen uudelleenarviointi seuraamusmaksuasian käsittelyn yhteydessä ole mahdollista. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä käydyn keskustelun perusteella on ilmennyt, että valmisteluvaiheessa on vallinnut jossain määrin virheellinen käsitys siitä, mikä on ollut markkinaoikeuden tahtotila tältä osin asiassa. Oikeusministeriö katsoo tämän johdosta, että lakivaliokunnan lausunnossa olisi hyvä selventää markkinaoikeuden liikkumavaraa asiassa.

Siltä osin kuin markkinaoikeus on kyseenalaistanut seuraamusmaksun määräämisen kiellon rikkomisesta sillä perusteella, että Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon ainoastaan asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava, oikeusministeriö toteaa, että mainittu säännös ei tarkoita sitä, että kuluttaja-asiamies voisi määrätä kiellon vain vähäisissä asioissa, vaan ”lain soveltamisen kannalta huomattava” viittaa siihen, onko kyseessä ennakkoratkaisuluonteinen asia vai ei (ks. HE 54/2019 vp. s. 35 ja 64). Seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä, kun rikkomus on vähäinen, säädetään jo nykyisin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 19 §:n 1 momentissa.

Markkinaoikeuden toteamukseen siitä, että valitusoikeuden puuttuminen kuluttaja-asiamiehen määräämässä kieltoasiassa lisäisi ehdotetun ratkaisun ongelmallisuutta, oikeusministeriö puolestaan toteaa, että vaikka kuluttaja-asiamiehen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, voi se, johon kielto kohdistuu, saattaa päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista. Muutoin päätös jää pysyväksi. Päätöksen lainmukaisuuden voi siis saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Seuraamusmaksu ja uhkasakko

SY pitää ongelmallisena, että seuraamusmaksu voi johtaa sanktiokumulaatioon, jos kiellon noudattamisen perusteeksi on asetettu uhkasakko. Tällöin saman menettelyn perusteella seuraamuksena voisi olla sekä aiemmin asetetun uhkasakon määrääminen maksettavaksi että seuraamusmaksun määrääminen. Markkinaoikeus olisi toivonut, että hallituksen esityksessä olisi käsitelty mainittua kysymystä, vaikka kyse ei olekaan ns. kaksoisrangaistavuuden kiellon rikkomisesta.

Oikeusministeriö: Asia on otettu huomioon kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 19 §:ssä. Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa elinkeinonharjoittajalle on aiemman menettelyn perusteella asetettu uhkasakolla tehostettu kielto jatkaa tai uudistaa tiettyä menettelyä ja elinkeinonharjoittaja on kuitenkin tämän jälkeen rikkonut sille määrättyä kieltoa. Koska kielto ja seuraamusmaksu voivat tietyiltä osin tulla määrättäväksi samojen lainvastaisten menettelyjen perusteella, elinkeinonharjoittaja on voinut samalla syyllistyä myös rikkomukseen, jonka perusteella voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu voidaan mainitun momentin mukaan jättää esittämättä tai määräämättä, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä. (HE 54/2019 vp, s. 62)

2 Muita seikkoja

KKV katsoo, että ehdotettu kuluttajan yksilöllisiä oikeussuojakeinoja koskeva säännös (kuluttajansuojalain 2 luvun 15 a §) ei vastaa direktiivin ja sen 11 a artiklan tavoitetta säännösten täytäntöönpanon tehokkuudesta, sillä ehdotetun säännöksen tosiasiallinen käytettävyys ja laajuus jäävät suppeiksi. Ehdotetussa pykälässä ei esimerkiksi säädetä ollenkaan kuluttajan oikeudesta purkaa sopimus lainvastaisen menettelyn seurauksena.

Oikeusministeriö: Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 a §:n mukaan kuluttajalla on oikeus hinnanalennukseen ja vahingonkorvaukseen tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja on käyttänyt luvun säännöksissä tarkoitettua sopimatonta menettelyä taikka luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettua harhaanjohtavaa tai aggressiivista menettelyä. Esityksessä ei ehdoteta lakiin otettavaksi uusia säännöksiä kuluttajan oikeudesta purkaa sopimus, koska direktiivin täytäntöönpano ei tätä edellytä (ks. HE s. 35). Suomi ei direktiivin neuvotteluvaiheessa halunnut, että kuluttajalla olisi automaattinen purkuoikeus sen johdosta, että elinkeinonharjoittaja on rikkonut edellä viitattuja säännöksiä (LaVL14/2018 vp), ja direktiivineuvotteluissa päästiin tältä osin toivottuun lopputulokseen.

Jos kuluttaja haluaa päättää sopimuksen elinkeinonharjoittajan sopimattoman menettelyn johdosta, hän voi yleensä vedota sopimuksen pätemättömyyteen oikeustoimilain säännösten nojalla (ks. HE s. 15). Kuluttajan oikeudesta purkaa sopimus säädetään esimerkiksi kuluttajansuojalain 5, 5 a, 8 ja 9 luvuissa, minkä lisäksi kuluttajalla voi olla oikeus purkaa sopimus sopimusoikeuden yleisten oppien nojalla. Siten direktiivin täytäntöön panemiseksi ei ole tarvetta säätää kuluttajan purkuoikeudesta kuluttajansuojalain 2 luvussa. (HE, s. 35)