Valiokunnan lausunto LaVL 14/2018 vp– U 26/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen) (U 26/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- käräjätuomari Ilkka Lahtinen, Espoon käräjäoikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- johtaja Anja Peltonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääsihteeri Juha Beurling, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- asianajaja Olli Pohjakallio, Suomen Asianajajaliitto
- asiantuntija Petri Holopainen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Olli Mäenpää
- yliopistonlehtori Klaus Viitanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 11.4.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee neljään EU:n kuluttajansuojadirektiiviin sisältyvien säännösten muuttamista EU:n kulutta-

jansuojasäännösten täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta (KOM (2018) 185 lopullinen; jäljempänä ehdotus). Ehdotuksen tavoitteena on parantaa kuluttajansuojasäännösten noudattamista sekä nykyaikaistaa eräitä kuluttajansuojasäännöksiä ja poistaa yrityksille aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia. Ehdotus pohjautuu komission tekemään ns. REFIT-toimivuustarkastukseen, jossa laaja-alaisesti arvioitiin EU:n kuluttajansuojasäännöksiä, ja kuluttajan oikeuksista annetusta direktiivistä tehtyyn erillisarviointiin. REFIT-toimivuustarkastuksen perusteella komissio katsoi, että EU:n kuluttajansuojasäännökset ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia, mutta niitä on sovellettava ja valvottava tehokkaammin. Lisäksi arvioinnissa yksilöitiin aloja, joilla EU:n kuluttajansuojasäännöksiä voitaisiin päivittää ja parantaa.

Ehdotuksen tarkempi sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee pyrkimystä parantaa EU:n kuluttajansuojasäännösten noudattamista ja säännösten päivittämistä tarkkaan kohdennetusti.

Rikkomusten seuraamusten tarkempi sääntely on johdonmukaista jatkoa uudelle CPC-asetukselle, jolla pyritään turvaamaan valvontaviranomaisille riittävät keinot puuttua rajat ylittäviin rikkomuksiin. Ehdotetuilla säännöksillä täydennettäisiin näihin keinoihin liittyviä säännöksiä erityisesti silloin, kun kyse on rajat ylittävistä laajavaikutuksista EU:n kuluttajansuojasäännösten rikkomuksista. Seuraamuksia koskevassa sääntelyssä tulee valtioneuvoston mukaan kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi rikkomuksen laatuun nähden selvästi ylimitoitetut sanktiot saattavat olla kyseenalaisia perustuslain näkökulmasta. Muutettavat neljä direktiiviä sisältävät hyvin erityyppisiä säännöksiä, joista osa on selkeitä ja yksiselitteisiä ja osa puolestaan joustavia ja tulkinnanvaraisia, eikä ole myöskään ajateltavissa, että minkä hyvänsä säännöksen rikkominen voisi edellyttää sakkoa seuraamuksena niissäkään tapauksissa, kun kyse on laaja-alaisia vaikutuksia omaavasta rajat ylittävästä rikkomuksesta. Myös seuraamusten määräämisessä ehdotuksen mukaan huomioon otettavien perusteiden yhteensopivuutta viranomaisten toimivaltaa koskevien yleisten periaatteiden kanssa on neuvottelujen kuluessa vielä selvitettävä. Epäselvää on myös se, miten kuluttajaviranomaiset ja tuomioistuimet käytännössä saisivat tiedon eräistä seikoista, jotka niiden on ehdotetun säännöksen mukaan otettava huomioon mahdollisesta seuraamuksesta ja sen tasosta päättäessään.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti myös siihen, että kuluttajan oikeutta saada hyvitystä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevien säännösten rikkomistapauksissa edesautetaan. Valtioneuvosto on kuitenkin huolissaan siitä, että kuluttajan sopimusoikeudelliset oikeussuojakeinot hajautuvat eri EU-säädöksiin ja että ehdotettu sääntely ei ole sopusoinnussa neuvoteltavien muiden sopimusoikeudellisten EU-säännösten kanssa, joiden mukaan oikeus päättää sopimus on vasta viimesijaisesti kuluttajan käytössä oleva oikeussuojakeino. Ehdotettua sääntelyä ei voida sopimusoikeudellisten oikeussuojakeinojen osalta pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ehdotetaan muutoksia myös koskien erilaatuisten tuotteiden harhaanjohtavaa markkinointia. Neuvottelujen kuluessa on pyrittävä

selvittämään, onko erilaatuisiin tuotteisiin liittyvät erityissäännökset tarpeellisia ja käytännössä toimivia.

Valtioneuvosto kannattaa pääpiirteissään kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotettuja muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla linjataan direktiivin soveltamisala osaltaan yhtenäiseksi digitaalisia sisältöjä ja digitaalisia palveluja koskevan valmisteilla olevan direktiivin soveltamisalan kanssa, muutetaan kuluttajan peruuttamisoikeuteen liittyviä säännöksiä molempien sopimusosapuolten kannalta tasapainoisemmiksi sekä lisätään verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta.

Valtioneuvosto pyrkii direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Ehdotettu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta ja ehdotus on valtioneuvoston näkemyksen mukaan pääosin myös toissijaisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission direktiiviehdotus koskee neljän EU:n kuluttajansuojadirektiivin muuttamista (neuvoston direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/6/EY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisessa, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista). Ehdotus liittyy komission samaan aikaan antamaan edustajankanteita koskevaan direktiiviehdotukseen (KOM (2018) 184 lopullinen), josta valtioneuvosto on laatinut erillisen kirjelmän (U 31/2018 vp). Lakivaliokunta käsittelee edustajankannetta koskevaa ehdotusta erillisessä lausunnossa.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen tavoitteena on nykyaikaistaa unionin kuluttajansuojasäännöksiä ja tehostaa niiden täytäntöönpanoa. Sen merkittävin uutuus koskee kuluttajansuojasääntelyn rikkomuksia koskevia seuraamuksia. Lakivaliokunta käsittelee lausunnossaan erityisesti niihin liittyviä säännösehdotuksia.

Komissio ehdottaa, että laajamittaisissa rajat ylittävissä unionin kuluttajansuojasäännösten rikkomuksissa otetaan käyttöön sakko, joka on määrältään vähintään neljä prosenttia yrityksen liikevaihdosta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi perusteet, jotka kansallisen viranomaisen on otettava huomioon mahdollista seuraamusta ja sen tasoa määrätessään. Perusteet koskisivat paitsi sakkoa myös muita seuraamuksia. Ehdotuksen pyrkimyksenä on luoda aiempaa tehokkaammat, oikeussuhteisemmat ja varoittavammat seuraamukset laajamittaisiin unionin kuluttajansuojasäännösten rikkomuksiin, sillä komission tekemien selvitysten mukaan jäsenvaltioiden säännökset kuluttajansuojasäännösten rikkomisista poikkeavat toisistaan ja seuraamukset ovat tasoltaan usein matalia.

Lakivaliokunta suhtautuu käsillä olevan ehdotuksen tavoitteisiin yleisesti ottaen myönteisesti. Unionin nykyisten seuraamuksia koskevien kuluttajansuojasäännösten tiukentamista voidaan pitää johdonmukaisena ottaen huomioon, että uuden kuluttajansuojaa koskevan yhteistyöasetuksen

(CPC-asetus) myötä kansallisilla valvontaviranomaisilla tulee olla riittävät keinot puuttua rajat ylittäviin rikkomuksiin. Seuraamusmaksua koskeva ehdotus ei myöskään merkitse periaatteellista uutuutta, sillä vastaavanlaisia seuraamusmaksuja on otettu unionissa käyttöön jo aiemmin muun muassa kilpailuoikeuden sekä arvopaperimarkkinoiden ja tietosuojan aloilla. Voidaan myös arvioida, että jo mahdollisuudella määrätä seuraamusmaksu kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta on ennalta estävää vaikutusta. Lisäksi on perusteltua, että laajamittaisista rikkomuksista voidaan myös käytännössä tarvittaessa määrätä asianmukaiset ja oikeasuhtaiset seuraamukset. Tätä voidaan pitää tärkeänä paitsi kuluttajien myös toimialan välisen kilpailun kannalta, sillä laajamittainen kuluttajasäännösten rikkominen voi aiheuttaa vahinkoa ja haittaa myös asianmukaisesti toimiville elinkeinonharjoittajille.

Komission seuraamuksia koskevaan ehdotukseen sisältyy kuitenkin erinäisiä huolenaiheita. Valiokunnan asiantuntijakuulemisten valossa vaikuttaa tosin siltä, että valtioneuvoston kannassa huolenaiheisiin on kiinnitetty asianmukaista huomiota, mikä on valiokunnan mielestä myönteistä. Onkin tärkeää, että ehdotukseen pyritään jatkoneuvotteluissa saamaan muutoksia valtioneuvoston kannan mukaisesti.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että seuraamuksia koskevassa sääntelyssä on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksista perustuslain mukaisesti. On siten olennaista, että seuraamussääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista, jotta on selvää, millaisista rikkomuksista taloudellisia seuraamusmaksuja voidaan määrätä. Niin ikään seuraamusten tulee olla oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun ja vakavuuteen nähden. Saadun selvityksen mukaan muutettavat direktiivit sisältävät hyvin erilaisia ja erityyppisiä säännöksiä. Ei siten ole perusteltua, että minkä tahansa säännöksen rikkomisesta voisi seurata yrittäjän liikevaihtoon perustuva seuraamusmaksu. Ankaria seuraamusmaksuja tulisi myös lähtökohtaisesti käyttää viimesijaisesti. Niin ikään on tärkeää, että perusteet, jotka tulee ottaa huomioon seuraamusmaksun määräämisen ja maksun suuruuden arvioinnissa, ovat asianmukaiset ja riittävän monipuoliset. Samalla on aiheellista selvittää, miten kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat käytännössä käyttöönsä tiedon niistä seikoista, jotka ovat merkityksellisiä seuraamuksista päätettäessä, sillä tähän liittyy epäselvyyksiä. Myös oikeusturvakeinot ja niiden tehokkuus ovat seuraamussääntelyssä olennaisia, joten niihin tulee ehdotuksessa kiinnittää asianmukaista huomiota.

Ehdotettu seuraamusmaksu on ehdotuksen mukaan oltava käytössä laajalle levinneissä rajat ylittävissä kuluttajasäännösten rikkomuksissa. Lakivaliokunnan mielestä on toissijaisuusperiaatteen kannalta perusteltua, että unionin tason sääntelyssä säädetään seuraamusmaksun enimmäismäärästä vain tällaisissa tapauksissa. Koska ehdotetut seuraamussäännökset asettavat vain minimitason, jäsenvaltiot voivat säätää seuraamusmaksusta laajemmin. Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan seuraamusmaksujen käyttöönotto on kansallisesti parhaillaan jo harkittavana oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

Lopuksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuluttajalla on oltava oikeus yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän kärsii vahinkoa sopimattoman kaupallisen menettelyn, kuten aggressiivisen markkinoinnin, vuoksi. Sopimusperusteisiin oikeussuojakeinoihin on sisällyttävä vähintään oikeus päättää sopimus yksipuolisesti. Lakivaliokunta toteaa, että ehdotus merkitsee

muutosta kansalliseen lainsäädäntöön, sillä oikeus päättää sopimus ennenaikaisesti on nykyisin vasta viimesijaisesti käytettävissä oleva keino. Ehdotettu oikeussuojakeino ei myöskään ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä ehdotuksen mukaan kuluttaja saisi oikeuden päättää sopimus ennenaikaisesti minkä tahansa säännöksen vastaisen menettelyn vuoksi. Näihin seikkoihin on jatkoneuvotteluissa aiheellista kiinnittää vielä huomiota.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 14.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Eeva-Maria Maijala kesk
varajäsen Sanna Marin sd
varajäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila