

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 14/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund, oikeusministeriö
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- erityisasiantuntija Kristiina Vainio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Juho Mäki-Lohiluoma, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamista ja nykyaikaistamista koskevan niin kutsutun Omnibus-direktiivin (2019/2161/EU) velvoitteiden kansallisesta voimaan saattamisesta. Samalla kuluttajansuojalainsäädäntöön ehdotetaan eräitä hallitusohjelmaan perustuvia muutoksia.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2022 vp

Omnibus-direktiivin seuraamuksia koskeva sääntely on pääosin pantu kansallisesti täytäntöön vuonna 2020 voimaan tulleella kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetulla lailla (566/2020; HE 54/2019 vp ja HE 10/2020 vp). Lain seuraamussääntelyyn ehdotetaan nyt eräitä direktiivin velvoitteisiin sekä ehdotettaviin uusiin kansallisiin säännöksiin liittyviä täydennyksiä. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan seuraaviin ehdotuksiin.

Seuraamusmaksu kielletyn menettelyn jatkamisesta (3. lakiehdotuksen 16 a §)

Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 16 a §, jonka 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 (1 kohta) tai kulutushyödykettä tarjotessaan jatkaa sellaisen kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun sopimusehdon käyttämistä, jonka käyttäminen on mainitun luvun 2 §:n nojalla lainvoimaisella päätöksellä kielletty (2 kohta).

Ehdotettu pykälä liittyy sellaisiin kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvun säännöksiin, joiden rikkomisesta ei suoraan voida määrätä seuraamusmaksua säännösten yleisluonteisuuden vuoksi. Seuraamusmaksu voidaan sen nojalla määrätä vasta, jos elinkeinonharjoittaja jatkaa sille määrätystä kiellosta huolimatta säännösten vastaista menettelyä. Säännösehdotuksessa tarkoitettua kiellon voi määrätä markkinaoikeus tai kuluttaja-asiamies. Jotta seuraamusmaksua koskeva säännös tulisi sovellettavaksi, kiellon on oltava lainvoimainen ja menettelyn on asiallisesti vastattava sitä menettelyä, jota elinkeinonharjoittajaa on kielletty harjoittamasta (ks. HE 14/2022 vp, s. 82).

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on suhtauduttu varauksellisesti siihen, että seuraamusmaksun määrääminen voisi perustua kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon rikkomiseen. Periaatteellisesti ongelmallisena on pidetty sitä, että riippumattomat tuomioistuimet olisivat seuraamusmaksuasiaa käsitellessään sidottuja hallintoviranomaisen eli kuluttaja-asiamiehen kiellon määräämisen yhteydessä omaksumaan kuluttajansuojalain tulkintaan. Ongelmallisuutta on katsottu lisäävän sen, ettei kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla, samoin kuin sen, että kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon vain asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava (Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 mom.).

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu säännös perustuu täytäntöönpantavaan direktiivisääntelyyn, joka ei mahdollista kuluttaja-asiamiehen antaman kiellon rajaamista sääntelyn ulkopuolelle. Sitä ei siten voida poistaa.

Ehdotetun säännöksen herättämien periaatteellisten kysymysten vuoksi lakivaliokunta on kuulut valtiosääntöoikeuden asiantuntijaa. Valiokunnan saamassa selvityksessä katsotaan, että seuraamusmaksun määräämisestä päättävällä markkinaoikeudella ei ole ehdotetun säännöksen mukaan velvollisuutta noudattaa kuluttaja-asiamiehen lainvoimaista kieltopäätöstä, kun se päättää seuraamusmaksun määräämisestä. Markkinaoikeuden tulee oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 79 §:n mukaisesti harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Markkinaoikeuden päätösvallan käyttö perustuu siten itsenäiseen harkintaan, jossa se voi teon moitittavuuden ja seuraamusmaksun määrän arvioinnissa ottaa huomioon

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2022 vp

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. Saadussa selvityksessä päädytään katsomaan, ettei ehdotetulla säännöksellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen rajoiteta eikä voida rajoittaa markkinaoikeuden lakiin perustuvaa harkintavaltaa eikä myöskään tuomiovallan riippumatonta käyttämistä markkinaoikeuden päättäessä seuraamusmaksun määräämisestä eikä ehdotettu säännös ole ongelmallinen perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetun tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta.

Edellä selvitettyyn viitaten lakivaliokunta korostaa tuomiovallan käytön riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien velvoittavuutta samoin kuin markkinaoikeuden harkintavallan ja päätösvalan käytön lakisidonnaisuutta 16 a §:n tulkinnassa ja soveltamisessa.

Ehdotettu säännös ei ole ongelmallinen myöskään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Elinkeinonharjoittajalla on oikeus käyttää asianosaisen menettelyllisiä oikeuksia ja puolustautumisoikeuksia kuluttaja-asiamiehen kieltopäätöksen hallinnollisessa valmistelussa. Jos kuluttaja-asiamies päätyy kiellon määräämiseen, elinkeinonharjoittaja voi saattaa päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista. Elinkeinonharjoittaja voi siten kiellon saatuaan saattaa sen tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka kieltopäätökseen itsessään ei voi hakea valittamalla muutosta. Jos kiello tulee lainvoimaiseksi ja markkinaoikeudessa tulee arvioitavaksi seuraamusmaksun määrääminen ehdotetun 16 a §:n perusteella, elinkeinonharjoittajalla on myös tässä vaiheessa oikeus käyttää kaikkia asianosaisen prosessuaalisia oikeuksia.

Siltä osin kuin kyse on siitä, että kuluttaja-asiamies voi voimassa olevan lain mukaan määrätä kiellon ainoastaan asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava (Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 mom.), lakivaliokunta toteaa, että lain esitöiden valossa ilmaisulla viitataan siihen, onko kyseessä ennakkoratkaisuluonteinen asia vai ei (ks. HE 54/2019 vp, s. 35 ja 64). Ilmaisuu ei siten viittaa siihen, että kuluttaja-asiamies voisi määrätä kiellon vain vähäisissä asioissa.

Elinkeinonharjoittajalle on voitu kiellon noudattamisen tehosteeksi asettaa uhkasakko, joka voidaan määrätä maksettavaksi, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo sille määrättyä kielloa. Kielletyn menettelyn jatkamisella elinkeinonharjoittaja on kuitenkin voinut syyllistyä myös rikkomukseen, jonka perusteella voidaan määrätä seuraamusmaksu. Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että seuraamusmaksun ja uhkasakon suhde on otettu huomioon jo voimassa olevassa lainsäädännössä, sillä kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 19 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan jättää esittämättä tai määräämättä, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä (ks. HE 54/2019 vp, s. 62).

Seuraamusmaksun suuruus (3. lakiehdotuksen 18 §:n 1 mom. 5 kohta)

Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain seuraamusmaksun suuruutta koskevaan 18 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka mukaan seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon muussa jäsenvaltiossa samasta rajat ylittävästä

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2022 vp

rikkomuksesta elinkeinonharjoittajalle määrätty seuraamus, jos tieto tällaisesta seuraamuksesta on saatavilla yhteistyöasetuksella (ns. CPC-asetus, (EU) 2017/2394) perustetun mekanismin kautta.

Uusi säännös merkitsee sitä, että toisen jäsenvaltion määräämä seuraamus on otettava huomioon markkinaoikeuden kokonaisarvioinnissa säännöksessä määritellyin edellytyksin. Säännöksen tarkoituksena on ottaa huomioon niin sanottu kaksoisrangaistavuuden kieltä (ne bis in idem), joka on määritelty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kahdesti rankaisemisen kieltä ei estä menettelyä, jossa ensin toteutetussa menettelyssä määrätty sanktio otetaan huomioon jälkimmäisessä menettelyssä siten, että kokonaisuuraamus on oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (A & B v. Norway, EIT 2016).

Ehdotettu säännös on lakivaliokunnan mukaan kaksoisrangaistavuuden kiellon mukainen ja vahvistaa seuraamuksen oikeasuhtaisuutta. Sitä voidaan pitää perusteltuna myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr (osittain)
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila