

5.11.2019

Dnro H 00216/19

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp)

Viite: Asiantuntijapyyntö 18.10.2019

Kuuleminen: 6.11.2019 klo 9:30

Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394 (jäljempänä myös yhteistyöasetus).

Edellä mainitun lisäksi esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi jatkossa vietävä asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi, eikä kiello enää raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen johdosta. Ehdotettu sääntelyn muuttaminen tältä osin ei liity yhteistyöasetuksen toimeenpanoon.

Markkinaoikeus keskittyy seuraavassa erityisesti ehdotuksiin, jotka liittyvät tai sivuavat markkinaoikeuden toimivaltaa.

1 Seuraamusmaksusta

Esityksessä ehdotetaan kuluttaja-asiamiehelle oikeutta hakea seuraamusmaksun määräämistä tiettyjen laissa yksilöityjen kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus.

Markkinaoikeudella ei ole huomauttamista esitykseen puheena olevalta osin. Esityksessä esitetyistä syistä perusteltuna on pidettävä sitä, että kuluttajansuojasäännösten rikkomiseen liittyvät kiello- ja seuraamusmaksuasiat käsitellään samassa tuomioistuimessa, eli esityksen mukaisesti markkinaoikeudessa. Perusteltuna on pidettävä myös esityksessä ehdotettua siitä, että mainitut asiat käsitellään samoja prosessisääntöjä noudattaen.

2 Niin sanotusta ”menettelyn kääntämisestä toisinpäin” kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta

Kyseisestä ehdotuksesta yleisesti

Voimassa olevien kuluttajansuojalain säännösten mukaan kuluttajansuojalaissa tarkoitetun kiellon määrää markkinaoikeus.

Mainitusta markkinaoikeuden toimivaltaa koskevasta pääsäännöstä on säädetty poikkeus ja annettu kuluttaja-asiamiehelle toimivalta määrätä kiello tapauksissa. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Kuluttaja-asiamiehen määräämä kiello kuitenkin raukeaa, jos se, jota kiellomääräys koskee, ilmoittaa määrääjassa vastustavansa kiellon määräämistä. Tämän jälkeen kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi.

Esityksessä ehdotetaan edellä kuvatun kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta ”jatkomenettelyn kääntämistä toisinpäin” siten, että kuluttaja-asiamiehen kiellopäättökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi sillä uhalla, että kiellopäättös jää muutoin pysyväksi.

Markkinaoikeus on jo asian aikaisemmissa vaiheissa kiinnittänyt huomiota siihen, missä määrin kyseiselle ehdotetulle muutokselle on oikein todellista tarvetta.

Hallituksen esityksessä (ks. s. 30) ehdotettua näytettäisiin perustellun ainoastaan toteamuksella siitä, että kuluttajat ja kilpailevat yritykset voivat kärsiä selkeässä lainrikkomustilanteesta siitä, että pelkästään ilmoitus kiellon vastustamisesta mahdollistaa lainvastaisen menettelyn jatkamisen vähintään siihen saakka, kunnes markkinaoikeus mahdollisesti määrää kiellon väliaikaisena. Tämä mahdollistaa esityksessä todetun mukaan sen, että

säännöksiä rikkova elinkeinonharjoittaja voi pitkittää prosessia selvissäkin tapauksissa, mikä ei ole tarkoituksenmukaista myöskään valvovan viranomaisen tai markkinaoikeuden resurssienkäytön kannalta.

Hallituksen esityksessä ei mainitulta osin ole tuotu esiin mitään tilastotietoja siitä, kuinka monessa asiassa kuluttaja-asiamies on määrännyt kiellon ja kuinka monessa tapauksessa kieltä on oikein vastustettu.

Markkinaoikeudella ei ymmärrettävästikään voi olla varmaa tietoa siitä, kuinka monessa asiassa kuluttaja-asiamies on itse määrännyt kiellon. Oletettavasti kysymys on keskimäärin kuitenkin vain muutamasta asiasta vuodessa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana (2009–2018) kuluttaja-asiamies on nimittäin tehnyt kiellon määräämistä koskevia hakemuksia markkinaoikeudelle yhteensä 30 kappaletta, eli siis keskimäärin kolme hakemusta vuodessa. Näistä kuitenkin yhteensä vain kolmessa tapauksessa kyseisen kymmenen vuoden ajanjaksona kuluttaja-asiamies on vaatinut kieltä määrättäväksi ensin väliaikaisena.

Yksityiskohtaisempia havaintoja ehdotettuun ”menettelyn kääntämistä toisinpäin” koskevaan sääntelyyn liittyen

Ehdotettu sääntely jättää toivomisen varaa ensinnäkin sen osalta, mistä lukien kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltä on noudatettava.

Ehdotetun Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (ks. s. 64) on sinänsä todettu, että ”[s]elvytyden vuoksi todettakoon, että päätöksen mukaan määräytyisi sen sijaan se, mistä lukien kieltä on noudatettava”. Sanottuun liittyen on kuitenkin todettava, että ehdotetusta 10 §:n 2 momentista ei millään tavalla ilmene sellaista vaatimusta, että kuluttaja-asiamiehen tulisi kieltä määrätessään määrättävä samalla siitä, mistä lukien kieltä on noudatettava.

Markkinaoikeus katsoo, että ehdotetun Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentin säännöstä tulisi muuttaa vähintäänkin siten, että jo säännösten salla säädettäisiin kuluttaja-asiamiehen velvollisuudesta kieltä määrätessään määrätä samalla myös siitä, mistä lukien kieltä on noudatettava.

Edellä esitetyn sijasta voisi kuitenkin harkita myös vaihtoehtoa, että pykälätasolla säädettäisiin siitä, että kuluttaja-asiamiehen kieltä olisi lähtökohtaisesti noudatettava ehdotetussa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun 30 päivän määräajan jälkeen, jollei kuluttaja-asiamies erityisistä syistä määräisi, että kieltä olisi noudatettava heti. Tällaisen sääntelyn etuna olisi se, että tilanteet, joissa aktualisoituu tarve täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen tekemiseen ja sen ratkaisemiseen jo edellä mainittuna 30 päivän määräajan aikana, tulisivat rajoittumaan ainoastaan tapauksiin, joissa kuluttaja-asiamies on katsonut määräämänsä kiellon noudattamisen heti jostakin syystä todella välttämättömäksi.

Viimeksi mainitusta lähtökohdasta lähtien alla on ainoastaan esimerkinomaisesti tehty kirjoitusharjoitus siitä, miten ehdotettua Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momenttia voisi po. suhteessa ajatella muokattavan.

10 §

--

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava. Kuluttaja-asiamiehen kiello tulee voimaan kun 30 päivää on kulunut päätöksen tiedoksiannosta sille, johon kiello on kohdistettu. Kuluttaja-asiamies voi kuitenkin erityisestä syystä määrätä, että kielloa on noudatettava heti.

(3 mom.) Kuluttaja-asiamiehen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Se, johon kiello kohdistuu, voi saattaa päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista. Muutoin päätös jää pysyväksi.

Edellä mainitun lisäksi markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että sen paremmin ehdotetussa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n 2 momentissa kuin edes sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole lausuttu mitään säännösehdotuksessa tarkoitettujen asioiden käsittelystä markkinaoikeudessa.

Sen sijaan Esityksen vaikutukset -jaksossa todetaan (ks. s. 37) Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamiseen liittyen, että ”uudistus merkitsee kuluttaja-asiamiehen kannalta sitä, että kiellon uudelleen muotoilu ei enää olisi nykyiseen tapaan mahdollista. Tämä voisi merkitä sitä, että markkinaoikeus ei pysyttäisi kuluttaja-asiamiehen määräämää kielloa, vaikka taustalla olisikin sinänsä lainvastainen menettely, jos se katsoisi, että kiello ei olisi määrättävissä kuluttaja-asiamiehen päättämällä tavalla”.

Edellä mainittua toteamusta voidaan pitää useammastakin syystä ongelmallisena.

Ensinnäkin voidaan jo yleisesti esittää, että edellä mainitun kaltaisista asioista tulisi säätää pykälätasolla.

Tarvetta säätää asiasta pykälätasolla voi käsillä olevassa tapauksessa katsoa puoltavan aivan erityisesti sen, että oikeudenkäymiskaaren sääntelylle vieraana on pidettävä sitä, että ensiasteessa asia pannaan vireille vaatimalla viranomaisen (kiello)päätöksen kumoamista.

Edellä esitetyn lisäksi on huomattava, että soveltamisalaltaan suppeampien saatavien perinnästä annetun lain taikka alkoholi- tai tupakkalain vastaavien säännösten säätämisen yhteydessä ei markkinaoikeuden käsityksen mukaan ole enemmälti pohdittu prosessuaalisia kysymyksiä. Näiden osalta markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on sen sijaan katsottu tilanteessa, jossa

menettelyn kieltämiselle on katsottu olevan perusteet, mutta ei kuitenkaan sillä tavoin kuin viranomaisen on muotoillut määräämänsä kiellon, että tällaisessa tilanteessa markkinaoikeus voi muotoilla viranomaisen määräämää kieltoa sitä supistavasti.

3 Muista hallinnollisista seuraamuksista

Seuraamusmaksun ohella 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi myös muista hallinnollisista seuraamuksista. Kyseisen lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien osalta ehdotetaan säädettäväksi, vastaavalla tavalla kuin edellä kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta on selostettu, että toimivaltaisen viranomaisen tekemään päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, mutta asian voisi saattaa hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Näin ollen se, mitä edellä on lausuttu kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon osalta, koskee myös nyt puheena olevia asioita.

4 Muutoksenhakua koskeva sääntely

Esityksessä ehdotetaan poikettavaksi pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä haettaessa muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun korkeimmalta oikeudelta eräissä tapauksissa, joissa markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

Markkinaoikeudella ei ole periaatetasolla huomauttamista esitykseen puheena olevalta osin.

Markkinaoikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, onko ehdotetun oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 a §:n 1 momentin sanamuodon ja kyseisen säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen katsottava vastaavan täysin toisin. Säännösehdotusta sellaisenaan luettaessa on nimittäin mahdollista tulkita sitä myös niin, että elinkeinonharjoittajan niin sanottu suora valitusoikeus koskisi markkinaoikeuden ratkaisua ainoastaan siltä osin kuin elinkeinonharjoittajalle on määrätty seuraamusmaksu. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa suoraa valitusoikeutta ei kuitenkaan vaikutettaisi halutun rajoittaa vain mainittuihin tilanteisiin, vaan ulottaa kattamaan myös valittaminen esimerkiksi elinkeinonharjoittajalle samalla ratkaisulla tuomitusta kiellosta, kun elinkeinonharjoittaja valittaa hänelle tuomitusta seuraamusmaksusta.

Viimeksi mainitusta lähtökohdasta lähtien alla on ainoastaan esimerkinomaisesti tehty kirjoitusarjoitus siitä, miten ehdotettua oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 a §:n 1 momenttia voisi po. suhteessa ajatella muokattavan.

4 a §

Muutoksenhaku eräissä seuraamusmaksun määräämistä koskevissa asioissa

Jos se, jolle markkinaoikeus on määrännyt kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa tarkoitetun seuraamusmaksun, hakee muutosta seuraamusmaksun määräämiseen, hän voi hakea muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun kaikilta osin korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämättä. Valitus on yhdessä markkinaoikeuden ratkaisun kanssa toimitettava markkinaoikeuden kirjaamoon.

Jussi Karttunen
markkinaoikeuden ylituomari

Lausunnon ovat laatineet markkinaoikeuden ylituomari Jussi Karttunen ja markkinaoikeustuomari Anne Ekblom-Wörlund.