

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kuluttajavirastosta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kuluttajavirastosta.

Kuluttajavirasto ehdotetaan perustettavaksi siirtämällä virastoon samasta ajankohdasta lukien lakkautettavien nykyisen kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston tehtävät ja henkilöstö. Uuden viraston tehtävänä on kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen sekä kuluttajapolitiikan toteuttaminen.

Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä. Uutena keinona ehdotetaan, että kuluttaja-asiamies voisi päättää

Kuluttajaviraston määrärahojen puitteissa maksaa avustamansa kuluttajan omat tai hänen maksettavaksi tuomitut oikeudenkäyntikulut osittain tai kokonaan tapauksissa, jolloin se on lain soveltamisen tai kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajavalituslautakunnan päätöstä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1999 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
Yleistä	3
Kuluttajavirasto	3
Kuluttaja-asiamies	4
Kuluttajatutkimuskeskus ja kuluttajavalituslautakunta	4
1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö	5
Eräät pohjoismaat	5
Eräiden pohjoismaiden kuluttajahallintojen yhteneväisyydet ja eroavaisuudet ..	6
Euroopan unionin kuluttajapolitiikka Suomen kuluttajahallinnon kannalta	6
1.3. Nykytilan arviointi	6
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	7
2.1. Tavoitteet	7
2.2. Keskeiset ehdotukset	8
3. Esityksen vaikutukset	8
4. Asian valmistelu	9
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1. Lakiehdotuksen perustelut	10
2. Tarkemmat säännökset	13
3. Voimaantulo	13
LAKIEHDOTUS	
Laki Kuluttajavirastosta	14

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan kuuluvat kuluttaja- ja elintarvikesyksymykset, mikäli ne eivät kuulu muun ministeriön toimialaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö johtaa kuluttajapolitiikkaa ja kuluttajahallintoa. Ministeriön yhteydessä toimii kuluttaja-asian neuvottelukunta. Kuluttaja-asioita koskevat keskeisimmät tavoitteet ja niiden pohjalta laaditut toimenpidehdotukset on esitetty neuvottelukunnassa valmistellussa kuluttajapolitiisessa ohjelmassa vuosille 1997—1999. Oikeusministeriö vastaa merkittävästä osasta kuluttajalainsäädäntöä. Kauppa- ja teollisuusministeriö huolehtii tuoteturvallisuuslainsäädännön sekä yleensä yksittäisiin tuotteisiin kohdistuvan lainsäädännön kehittämisestä.

Kuluttajahallinto uudistettiin vuonna 1990. Tuolloin lakkautetun elinkeinohallituksen tilalle perustettiin keskushallintotasolla kuluttajavirasto, kuluttajatutkimuskeskus ja elintarvikelvirasto. Itsenäisinä virastoina jatkoivat vuonna 1978 toimintansa aloittaneet kuluttaja-asiamiehen toimisto ja kuluttajavalituslautakunta.

Kuluttajavirasto

Kuluttajavirastosta annetun lain (110/1990) 1 §:n mukaan kuluttajaviraston tehtävänä on huolehtia tuoteturvallisuuslaissa (914/1986) tarkoitettua valvonnasta siten kuin siitä on erikseen säädetty sekä tehdä kuluttajakysymysten hoitamiseen liittyviä hyödykkeiden hintoja koskevia selvityksiä ja vertailuja, huolehtia kuluttajavalituksesta, kuluttajaneuvonnan ohjauksesta sekä muista sellaisista kuluttajakysymyksistä, jotka eivät kuulu muiden kuluttajaviranomaisten tehtäviin. Virasto suorittaa lisäksi muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen suoritettaviksi. Tehtävistä säädetään muun muassa laissa valmismatkaliikkeistä annetussa laissa (1080/1994), kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa annetussa asetuksessa (9/1989), kuluttajansuoja-

lain (38/1978) 6 ja 7 luvussa ja kioski- ja siihen verrattavasta kaupasta sekä automaattikaupasta annetussa asetuksessa (436/1969).

Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on oikeus antaa kuluttajavirastolle selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutoimeksiantoja. Ministeriö voi samalla määrätä myös toimeksiannon toteuttamistavasta ja aikataulusta. Kuluttajavirasto toimii kuluttajatutkimuskeskuksen, kuluttaja-asiamiehen toimiston, kuluttajavalituslautakunnan sekä elintarvikelviraston tilivirastona sekä hoitaa kuluttajatutkimuskeskuksen ja elintarvikelviraston eräitä virastopalveluja.

Elinkeinonharjoittaja on kuluttajavirastosta annetun lain 4 §:n mukaan velvollinen antamaan kuluttajavirastolle tietoja, joita virasto tarvitsee kuluttajakysymysten hoitamiseen liittyviä hyödykkeiden hintoja koskevia selvityksiä ja vertailuja varten. Virasto voi määrätä tiedot annettaviksi myös tietojen keräämisestä huolehtivalle lääninhallitukselle. Tietojen julkaisemisesta ja salassapidosta säädetään lain 5 §:ssä.

Kuluttajavirastosta annetun asetuksen (277/1990) 3 §:n mukaan kuluttajaviraston alaisena piirihallintoviranomaisena on lääninhallitus. Asetuksessa on tarkemmin säädetty kuluttajaviraston tehtävistä, organisatiosta ja hallinnosta.

Kuluttajavirastolla on valtioneuvoston enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan nimeämä johtokunta. Kuluttajaviraston päällikönä on ylijohtaja. Ylijohtaja vastaa siitä, että virastolle kuuluvat tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti sekä noudattaen kauppa- ja teollisuusministeriön määrittelemiä kuluttajapolitiittisia periaatteita. Lisäksi virastossa on virkasuhteista ja työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä. Viraston henkilöstökehys on 70 henkilöä, joista 63 on virkasuhteessa ja 7 työsopimussuhteista.

Kuluttajavalituksen toteuttamiseksi kuluttajavirasto tekee ja teettää selvityksiä ja vertailuja kulutushyödykkeiden hinnoista, laadusta, turvallisuudesta ja ympäristövaikutuksista sekä kuluttajien taloudelliseen ja oikeudelliseen asemaan liittyvistä ajankohtaisista aiheista. Informaation tuottaminen liittyy kiinteänä osana kaikkeen kuluttajaviraston toimintaan ja aineiston tuottamisessa hyödynnetään myös muiden kuluttajaviranomaisten työtä.

Kuluttajavalistusta tehdään ja jaetaan erilaisin viestinnällisin keinoin. Yksi päätuotteista on Kuluttaja-lehti, jossa julkaistaan muun muassa kansainvälisenä yhteistyönä tehtyjä vertailevia tuotetestejä. Kuluttajainformaatiolla tuetaan myös kunnallisen kuluttajaneuvonnan toteuttamista ja koulujen kuluttajakasvatusta.

Kuluttajaviraston yhteydessä toimii valmis- matka-asia-ain neuvottelukunta ja standardoimisasioiden kuluttajaneuvottelukunta.

Kuluttaja-asiamies

Kuluttaja-asiamiehestä annetun lain (40/1978) 1 §:n mukaan kuluttajansuojalais- sa tarkoitettujen markkinoinnin ja sopimusehtojen sääntelyn noudattamisen valvontaa ja kuluttajien oikeusaseman turvaamista varten on kuluttaja-asiamiehen virka. Kuluttaja-asiamiehen päätehtävänä on valvoa markkinoinnin ja sopimusehtojen lainmukaisuutta kuluttajan kannalta. Lisäksi kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävistä säädetään luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (1607/1993) ja arvopaperimarkkina- laissa (495/1989).

Kuluttaja-asiamies voi avustaa kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää. Kuluttaja-asiamies voi myös siinä laajuudessa kuin se on muiden tehtävien hoitamisen kannalta mahdollista avustaa kuluttajaa, jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajavalituslautakunnan ratkaisusuosituksia.

Kuluttaja-asiamiehen tehtävät ovat ensisijaisesti lainvalvontatehtäviä. Toimintamuotoina ovat neuvottelumenettely elinkeinonharjoittajien kanssa, lainvastaisen menettelyn kieltäminen ja kiellon tehosteeksi asetettava uhkasakko sekä markkinatuomioistuimelta haettava kielto. Menettelytapasäännökset ovat kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 6—8 §:ssä. Lain 9 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan kuluttaja-asiamiehelle markkinointia ja sopimusehtoja koskevia tarpeellisia tietoja.

Kuluttaja-asiamiehen toiminnan riippumattomuus on toteutettu siten, että kuluttaja-asiamiehen valvontatehtäviä voidaan ohjata vain säädöksillä. Kuluttaja-asiamies antaa vuosittain toiminnastaan kertomuksen valtioneuvostolle. Kertomuksessa tulee olla selostus havainnoista kuluttajansuojaa koskevan lainsäädännön noudattamisesta ja sen uudis-

tamistarpeista.

Kuluttaja-asiamiehestä annetun asetuksen (67/1993) 1 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen tulee erityisesti valvoa markkinoinnin ja sopimusehtojen lainmukaisuutta sellaisilla aloilla, joilla kuluttajien kannalta sopimaton- ta markkinointia tai kohtuuttomien sopimusehtojen käyttöä voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän, sekä aloilla, joilla markkinoinnilla ja sopimusehtojen käytöllä on kuluttajien kannalta erityistä merkitystä.

Asetuksen 10 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen tulee tiedottaa kuluttajansuojalain sisällöstä ja soveltamiskäytännöstä. Tiedottamisvelvollisuutta hoidetaan muun muassa puhelinpäivystyksellä ja elinkeinoelämälle suunnatulla Kuluttajansuoja-lehdellä.

Kuluttaja-asiamiehen toimisto on päällikkövirasto. Tasavallan presidentti nimittää kuluttaja-asiamiehen valtioneuvoston esityksestä. Toimiston henkilöstöön kuuluu johtaja toimistopäällikkönä, esittelijöitä ja avustavaa henkilöstöä. Toimiston kokonaishenkilöstömäärä on 23.

Kuluttaja-asiamiehen toimiston toiminta perustuu kuluttaja-asiamiehen käsiteltäväksi saatettujen asioiden ratkaisemisen lisäksi projektityöskentelyyn kahden vuoden välein vaihtuvilla painopistealueilla. Näillä alueilla kuluttaja-asiamies pyrkii ennalta ehkäisemään kuluttajan oikeussuojaongelmia vaikuttamalla lainsäädäntöön sekä laatimalla markkinointiohjeita ja neuvottelemalla alakohtaisia sopimusehtoja. Esimerkkinä painopistealueista voidaan mainita välttämättömyyspalvelut julkisia palveluja yhtiöitettäessä ja saatettaessa kilpailun piiriin.

Kuluttajatutkimuskeskus ja kuluttajavalituslautakunta

Kuluttajatutkimuskeskuksesta annetun lain (112/1990) mukaan kulutukseen, kulutuksen vaikutuksiin, kulutushyödykkeiden hintaan ja laatuun sekä kuluttajan asemaan liittyvää tutkimus- ja selvitystoimintaa varten kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena toimii kuluttajatutkimuskeskus. Ministeriö voi antaa tutkimuskeskukselle toimeksiantoja. Kuluttajatutkimuskeskus suorittaa toimialaansa kuuluvaa tutkimusta myös toimeksiannosta.

Kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain (42/1978) mukaan lautakunta antaa ratkaisuosituksia elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin erimielisyyksiin sekä asunnon kauppaa, asunnon ostotarjousta tai asun-

nosta tehtyä käsirasopimusta koskeviin yksittäisiin riita-asioihin, jotka kuluttajat tai asunnon myyjänä tai tarjoajana olevat yksityishenkilöt saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Lisäksi lautakunta antaa lausuntoja tuomioistuimille niiden käsitellessä lautakunnan toimivallan piiriin kuuluvia asioita. Lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia.

1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö

Eräät pohjoismaat

Ruotsissa kuluttaja-asioden johto kuuluu sisäasianministeriölle (Inrikesdepartementet). Kuluttajaviraston (Konsumentverket) tehtävänä on huolehtia yleisistä kuluttajapolitiisista toiminnoista, joista päättää parlamentti. Kuluttajaviraston pääjohtaja on samalla kuluttaja-asiamies. Kuluttaja-asiamiehelle kuuluvat tehtävät määräytyvät markkinointilain, sopimusehtolain ja tuoteturvallisuuslain perusteella. Kuluttajavirastolla on lisäksi tehtäviä muun muassa kulutusluottolain, kuluttajavakuutuslain ja velkajärjestelylain perusteella. Virastossa on kuluttaja-asiamiehen sihteeristö, jonka päällikkö toimii kuluttaja-asiamiehen sijaisena. Muissa kuluttajavirastolle kuuluvissa tehtävissä pääjohtajalla on eri sijainen.

Ruotsissa ei toimi erityistä kuluttajatutkimuslaitosta. Kuluttajavirasto tekee laboratoriossaan tuotetestausta sekä teettää tarvittavaa selvitystyötä muun muassa kotitalouksien asemasta ja kuluttajien tilanteesta markkinoilla. Yleinen kuluttajavalituslautakunta (Allmänna reklamationsnämnden) antaa sopijapuolille ratkaisusuosituksia sellaisissa ostajan ja myyjän välisissä tavaroita ja palveluksia tai muita hyödykkeitä koskevissa riita-asioissa, joita yksityiset kuluttajat tuovat lautakunnan ratkaistavaksi ja joissa on kysymys elinkeinonharjoittajan ammatinharjoittamiseen liittyvästä suorituksesta.

Norjassa kuluttaja-asioden ylin johto kuuluu lapsi- ja perheministeriölle (Barne- og familiedepartementet). Keskeinen kuluttaja-organisaatio on valtion varoista rahoitettu kuluttajaneuvosto (Forbrukerrådet), joka luetaan usein kuluttajajärjestöihin. Kuluttajaneuvosto harjoittaa kuluttajavalistusta, julkaisee omaa lehteä sekä välittää muutoinkin hyödykeinformaatiota ja hoitaa myös kulut-

tajakasvatukseen liittyviä tehtäviä sekä käsittelee kuluttajien elinkeinonharjoittajien suorituksista tekemiä valituksia pyrkien niissä neuvotteluratkaisuun.

Norjan kuluttaja-asiamies (Forbrukerombudet) valvoo yhdessä lähinnä Suomen markkinatuomioistuinta tehtäviltään vastaavan markkinaneuvoston (Markedsrådet) kanssa markkinointi- ja sopimusehtolain toteuttamista käytännössä. Kuluttajariitojen ratkaisulautakunta (Forbrukertvistutvalget), joka toimii markkinaneuvoston osastona, käsittelee tavaroiden virheitä koskevia riitoja. Lautakunnan päätökset ovat täytäntöönpanokelpoisia, jolleivät asian osapuolet vie asiaa tuomioistuimeen määräajassa päätöksen tiedoksisaannista. Palveluiden riita-asioita varten Norjassa on vapaaehtoisia alakohtaisia lautakuntia. Valtion kulutustutkimuslaitos (Statens institutt for Forbruksforskning, SIFO) tekee tuotetesteauksia ja kulutustavaroiden laatututkimuksia aina elintarvikkeista kodinkoneisiin sekä harjoittaa taloustieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä kuluttajatutkimusta.

Tanskassa yleiset kuluttaja-asiat kuuluvat elinkeinoministeriölle (Erhvervsministeriet) ja kuluttajalainsäädäntö merkittävältä osaltaan oikeusministeriölle. Kuluttajahallitus (Forbrugerstyrelsen) toimii koordinoivana elimenä kuluttaja-asioissa sekä antaa ministeriön, valtion kotitalousneuvoston, kuluttajavalituslautakunnan ja kuluttaja-asiamiehen käyttöön oikeudellisen sihteeristön. Kuluttajahallituksella on myös tuoteturvallisuuden lainvalvontatehtäviä. Kuluttajahallituksen tutkimustoiminta keskittyy pääosin tuotetutkimuksiin. Tanskassa ei toimi erityistä valtion kuluttajatutkimuslaitosta. Kuluttajahallituksen yhteydessä toimivan valtion kotitalousneuvoston (Statens Husholdningsråd) pääasiallisena tehtävänä on tuottaa aineistoa kotitalouksien kuluttajavalistukselle.

Tanskan kuluttaja-asiamiehen (Forbrugersombudsmanden) ensisijaisena tehtävänä on valvoa markkinointilain ja vastaavien säännösten ja määräysten noudattamista yksityisessä ja julkisessa toiminnassa. Kuluttaja-asiamies toimii kuluttajahallituksen yhteydessä. Kuluttajavalituslautakunta (Forbrugerklagenævnet), joka myös toimii kuluttajahallituksen yhteydessä, käsittelee tavaroihin tai työ- ja palvelusuorituksiin liittyviä oikeudellisia ongelmia kuluttajain ja elinkeinonharjoittajien välillä. Lautakunnan päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia. Tans-

kassa on myös alakohtaisia valituslautakuntia.

Eräiden pohjoismaiden kuluttajahallintojen yhteneväisyydet ja eroavaisuudet

Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa ja Suomessa on tehtäviltään lähes samanlainen kuluttaja-asiamiesjärjestelmä. Ratkaisuvallan osalta kuluttaja-asiamies on kaikissa maissa itsenäinen. Ruotsissa kuluttaja-asiamies on samalla kuluttajaviraston pääjohtaja. Ruotsissa ja Tanskassa asiamiehen sihteeristö on osa kuluttajavirastoa. Suomessa ja Norjassa kuluttaja-asiamiehellä on oma toimisto.

Mainituissa pohjoismaissa kuluttajaviranomaiset osallistuvat tuoteturvallisuusvalvontaan ja siihen liittyvään markkinavalvontaan. Virastoilla on myös maasta riippuen tehtäviä muun muassa kulutusluottojen valvonnassa ja matkatoimistojen valvonnassa.

Kuluttajavalistus on mainituissa pohjoismaissa kuluttajaviranomaisten tehtävänä. Ruotsin, Suomen ja Tanskan kuluttajavirastot julkaisevat kuluttajille suunnattua lehteä sekä tuottavat erilaista kuluttajainformaatiota. Norjassa valistustehtävää hoitaa valtion rahoituksella toimiva kuluttajaneuvosto.

Norjan kuluttajaneuvostolla on lääneissä sijaitsevat aluetoimistot. Suomen kuluttajavirastolla on piirihallintoviranomaisena lääninhallitukset. Suomessa ja Ruotsissa kuluttajaneuvonnasta huolehtivat myös kuntien kuluttajaneuvot.

Norjassa ja Suomessa on itsenäiset yhteiskunnallista kuluttajatutkimusta tekevät valtion tutkimuslaitokset. Norjan tutkimuslaitoksessa sekä Ruotsin ja Tanskan kuluttajavirastojen laboratorioissa suoritetaan myös hyödykkeiden testausta.

Euroopan unionin kuluttajapolitiikka Suomen kuluttajahallinnon kannalta

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (*Romaan sopimus*) ei sen alkuperäisessä muodossaan sisältynyt mainintaa kuluttajansuojasta.

Ensimmäinen kuluttajapolitiittinen ohjelma annettiin 1970-luvulla. Myös ensimmäiset kuluttajansuojaan liittyvät yhteisösäädökset ovat tuolta ajalta. Vuonna 1987 perustamissopimukseen liitettyssä 100 a artiklassa mainitaan korkean kuluttajansuojan taso tavoitteena, johon on komission pyrittävä sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävää yh-

teisölainsäädäntöä valmistellessaan.

Vuonna 1993 lisättiin perustamissopimuksen 3 artiklaan uusi s kohta, jonka mukaan yhteisö myötävaikuttaa kuluttajansuojan toteuttamiseen. Samalla perustamissopimukseen liitettiin kuluttajansuojaa koskeva uusi 129 a artikla. Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1997 muutettiin 129 a artiklaa siten, että siinä mainitaan erityisesti ne alueet, joilla yhteisö edistää kuluttajien etua korkean kuluttajansuojan saavuttamiseksi. Näitä ovat kuluttajien terveys, turvallisuus ja taloudelliset edut sekä kuluttajien oikeus tiedonsaantiin ja koulutukseen sekä oikeus järjestäytyä etujensa valvomiseksi. Artiklassa todetaan edelleen, että korkean kuluttajansuojan vaatimukset on otettava huomioon myös muita kuin varsinaisia kuluttajansuojaa koskevia yhteisön toimenpiteitä valmisteltaessa ja toteutettaessa. Amsterdamin sopimus tulee voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat sen ratifioineet.

Euroopan unionin (EU) kuluttajapolitiikan tavoitteena on tukea ja täydentää jäsenvaltioiden kuluttajapolitiikkaa. Kehittyneen kuluttajansuojalainsäädännön omaavilla EU:n jäsenvaltioilla on mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omiin perinteisiin, lähtökohtiin ja olosuhteisiin pohjautuvaa kansallista lainsäädäntöä niissä kysymyksissä, joissa tästä ei ole haittaa yhteistyölle. Niin ikään on mahdollista harjoittaa kuluttajapolitiikankin alueella muuta sellaista kansainvälistä yhteistyötä, joka edistää EU:n piirissä tapahtuvaa yhteistyötä. On tärkeää, että yhteisötasolla tehdään kaikki voitava sellaisten ongelmien ratkaisemiseksi, joita ihmiset kokevat jokapäiväisessä elämässään mutta joita ei voida ratkaista yksinomaan kansallisin toimenpitein.

Yhteisön kuluttajapolitiittiseen yhteistyöhön ja kuluttajansuojasäädösten valmisteluun osallistuminen on erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön ja oikeusministeriön tehtävänä. Kuluttajaviranomaisilla on merkittävä tehtävä yhteisölainsäädännön mukaisen kansallisen lainsäädännön valvonnassa, kuten markkinavalvonnassa, jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä sekä tiedonvaihdoissa yhteisön toimielimien ja jäsenvaltioiden kesken.

1.3. Nykytilan arviointi

Kuluttajahallinnon 1 päivänä kesäkuuta 1990 voimaan tullutta kokonaisuudistusta

toteutettaessa valtion talousarvioon kirjattiin, että kuluttajahallinnon toimivuutta seurataan ja selvitetään sekä saatujen kokemusten perusteella suoritetaan tarkistuksia, mikäli tällaisiin on aihetta. Vuonna 1992 tehdyn selvityksen pohjalta virastojen yhteistoimintaa hallintoasioissa kehitettiin.

Kokemukset nykyisestä kuluttajahallinnosta ovat olleet voittopuoleisesti myönteisiä. Kullakin viranomaisella on toisistaan erottuvat lakisääteiset tehtäväkokonaisuudet. Hajautettu kuluttajahallinnon organisaatio edellyttäisi hyvin toimiakseen kuluttajapolitiikkaa toteuttavilta virastoilta ja laitoksilta tavoitteiden määrittelyn ja valittavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaista ja tuloshakuista koordinoitua. Käytännössä kukin viranomainen on paljolti keskittynyt omaan toiminta-alueeseensa ja raja-alueen toiminto on voinut jäädä kokonaan sivuun. Toiminnan tavoitteiden ja painopisteiden muuttuessa on myös ollut vaikeaa toimia siten, että joustavasti siirrettäisiin taloudellisia ja henkilöresursseja virastojen kesken.

Kuluttajaviraston yhdessä läänihallitusten kanssa tekemät hintavertailut samoin kuin hyödykkeiden laatuvertailut lisäävät markkinoiden ja niiden toimivuuden läpinäkyvyyttä. Hinta- ja laatuvertailujen julkaiseminen parantaa kuluttajien mahdollisuuksia tehdä taloutensa ja tarpeidensa kannalta parhaita hyödykevalintoja. Kuluttajalla on mahdollisuus valita, millaisia hyödykkeitä hän haluaa ostaa, millaisella palvelulla ja mitä hän haluaa niistä maksaa. Hintavertailujen tarkoituksenmukaisuutta tuskin voidaan ainaakaan kuluttajanäkökulmasta asettaa kyseenalaiseksi. Eräänä osoituksena tästä on hintavertailusivujen suuri kävijämäärä kuluttajaviraston Internet-palvelimella.

Kuluttajaviraston hintavertailut liittyvät aloihin, joiden hintoja kuluttajien on itse vaikea ja työlästä verrata. Vertailuihin liitetään usein hyödykkeiden valintoja ja ostamista helpottavia tietoja sekä testattujen hyödykkeiden laatutietoja. Hintavertailuja tehdään myös uusista tuotteista tai alueellisesti kiinnostavista aiheista. Vertailujen aiheet ja keräyskohteet vaihtelevat eikä päällekkäisyyttä esimerkiksi tilastokeskuksen tietojenkerauun kanssa juurikaan esiinny.

Suomen EU-jäsenyyden toteutuessa voitiin suoritettua EU-hintaseurannan avulla näyttää arvioidun hintojen alennusten siirtyminen vähittäishintoihin. Vastaavanlaista hintaseurantaa eurooppalaiset kuluttajajärjestöt

ovat pitäneet euroon siirtymisen yhteydessä tarpeellisena kuluttajien luottamuksen säilyttämiseksi. Eurosta annettavan informaation ja hintavertailujen avulla voidaan kuluttajille antaa tietoa siirtymävaiheeseen vaikutuksista kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten hintoihin.

Valtionhallinnon yleiset tehostamistarpeet edellyttävät myös kuluttajahallinnon eri toimenpiteiden yhteensovittamista. Hallinnossa tulee kehittää rakenteita ja tekijöitä, jotka yhteensovittavat eri lohkojen tarpeita ja tavoitteita sekä edistävät kokonaisuuden etua. Hallintokoneiston tulee toimia joustavasti ja taloudellisesti sekä tuloksellisesti.

Julkishallinnon kehittämisen yhtenä lähtökohtana on asiakasläheisyys. Viranomaisten tulee toimia niin, että niiden palveluja käyttävät kansalaiset mahdollisimman vaivattomasti voivat asioida viranomaisten kanssa. Kuluttajien keskuudessa vallitsee epätietoisuutta siitä, kuka yleisiä kuluttaja-asioita hoitaa.

EU:n kuluttajapolitiikan merkitys on kasvanut viime vuosina. Kuluttajapolitiikan ja kuluttajahallinnon painopiste tulee kuitenkin olemaan kansalliset olosuhteemme. Mukaan EU:n sisämarkkinoilla merkitsee samalla, että monet kuluttajia koskevat päätökset tehdään EU:ssa. Tyypillinen tämänkaltaisen kysymys on elintarvikkeiden turvallisuus. Kuluttajapolitiikan kannalta on myös tärkeää, että varaudutaan tuleviin muutoksiin. Tällainen muutos EU-maiden yksittäisille kuluttajille on yhteisen valuutan käyttöönotto. Kuluttajahallinnon on kyettävä suoriutumaan myös tällaisista, usein hyvin monimutkaisista ja usealla hallinnonalalla vaikuttavista asioista.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Valtioneuvoston 16 päivänä huhtikuuta 1998 tekemän hallintopoliittisen periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on hallinnon tehokkuuden, toimivuuden ja palvelualltiuden lisääminen. Ministeriöiden alaisen keskushallinnon toiminnallista päällekkäisyyttä sekä työnjaon selkiytymättömyyttä pyritään poistamaan.

Kuluttajahallinnon ja kuluttajapolitiikan tulee voida vastata nopeasti toimintaympäristön muutosten tuomiin haasteisiin. Tavoit-

teena on luoda tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen ja joustava keskushallinto kuluttaja-asioihin.

Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston yhdistämisen sekä uuden kuluttajaviraston ja muun kuluttajahallinnon yhteistoiminnan tehostamisen tavoitteena on

- selkeyttää tehtäviä sekä saada joustavamman toiminnan kautta syntymään synergiaetuja samankaltaisten asioiden hoitamisessa,

- saada kuluttajien ja sidosryhmien asiointi nykyistä helpommaksi,

- saada kuluttajahallinnosta selkeämpi ja lisätä sen tunnettavuutta sekä

- tehostaa kuluttaja-asioiden hoitoa ja saada toiminta taloudellisemmaksi.

Yksi viranomais toimintoja hoitava kuluttajaviranomainen pystyy nykyistä paremmin suuntaamaan voimavarojaan kulloinkin tarvittaviin valvonta- tai valistustehtäviin, koska viraston sisäiset järjestelyt voidaan hoitaa joustavasti. Kehittämistavoitteena voidaan nähdä myös henkilöstön mahdollisen sektoroituneisuuden vähentämisen. Ammattitaitoinen ja laajan katsantokannan omaava henkilöstö kykenee seuraamaan ja analysoimaan kuluttajia koskevia yhteiskunnan muutoksia. Tällaista ammattitaitoa voidaan yleensä isommassa yksikössä paremmin kehittää antamalla henkilöstölle mahdollisuus urakiertoon viraston sisällä.

Tavoitteena on myös saattaa Kuluttajaviraston tiedonkeruuvaltuudet valtioneuvoston 5 päivänä helmikuuta 1998 tekemän periaatepäätöksen mukaisiksi rajaamalla viraston tietojensaanti niihin tietoryhmiin, jotka ovat välttämättömiä hintoja koskevan kuluttajavaltuutuksen hoitamiseksi.

Nyt ehdotettava kuluttajahallinnon toimielinten kokoaminen parantaa myös edellytyksiä hoitaa yhteisölainsäädännön mukaisen kansallisen lainsäädännön valvontaa, jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä sekä tiedonvaihtoa yhteisön toimielimien ja jäsenvaltioiden kesken.

2.2. Keskeiset ehdotukset

Perustettava Kuluttajavirasto ehdotetaan muodostettavaksi yhdistämällä nykyiset kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamiehen toimisto. Uuden viraston tehtävänä on kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen sekä kuluttajapolitiikan toteuttaminen. Viraston tehtävät ovat käytän-

nössä samat kuin nykyisten kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii ehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamiehenä.

Koska kuluttaja-asiamies olisi edelleen kuluttajia koskevien sopimus- ja markkinointiehtojen valvoja ja tekisi näitä asioita koskevat päätökset asiamiehen ominaisuudessa, nykyisessä kuluttaja-asiamiehestä annetussa laissa olevat menettelytapasäännökset tulee ottaa lakiin Kuluttajavirastosta. Kuluttaja-asiamiehen lainsäädännön valvonta-tehtävät säilyvät nykyisinä. Uutena keinona kuluttaja-asiamiehelle ehdotetaan mahdollisuutta maksaa Kuluttajaviraston toimintamenoista avustamansa kuluttajan maksettavaksi mahdollisesti tuomittavat oikeudenkäyntikulut.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole henkilöstöön kohdistuvia eikä varsinaisesti valtiontaloudellisia vaikutuksia. Kuluttajavirasto muodostetaan siirtämällä nykyiset kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston virat ja työsuhteiset tehtävät sekä niitä hoitava henkilöstö perustettavaan uuteen virastoon. Kun tehtävät säilyvät ennallaan, uuden viraston menot ovat samat kuin nykyisten kuluttaja-asiamiehen toimiston ja kuluttajaviraston menot yhteensä paitsi, että Kuluttajaviraston maksullisen toiminnan osalta siirrytään nettobudjettiin. Nettobudjetoitavaa toimintaa ovat Kuluttaja-lehden julkaisutoiminta, Kuluttajaviraston julkisoikeudelliset ja muut suoritteet sekä EU:lta saatava rahoitustuki testaustoimintaa ja tuotevahinkorekisterin tietojenkeruujärjestelmää varten. Nettobudjetointiin siirtyminen lisää viraston kustannustietoutta sekä tuo pitkäjännitteisyyttä valistusaineiston kehittämiseen.

Pitemmällä aikavälillä viraston suurempi koko mahdollistaa tehokkaamman toiminnan ja sitä kautta parempien tulosten saavuttamisen entisillä resursseilla. Tehtäviä voidaan myös paremmin koordinoita ja tätä kautta saavuttaa tehokkuusetuja. Ehdotetusta kuluttajan oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta kuluttaja-asiamies voi päättää Kuluttajaviraston määrärahojen puitteissa.

Kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille asiointi yhdessä viranomaisessa ja sitä kautta näiden viranomaisten saavutettavuus on nykyistä helpompaa.

4. Asian valmistelu

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama kuluttajahallintotyöryhmä ehdotti 6 päivänä maaliskuuta 1996 valmistuneessa mietinnössään (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 5/1996), että kuluttajavirasto, kuluttaja-asiamiehen toimisto ja kuluttajatutkimuskeskus koottaisiin yhdeksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Perustettavan uuden viraston ylijohtajana toimisi kuluttaja-asiamies.

Mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kosketeltiin enimmältään kahta asiakokonaisuutta: kuluttaja-asiamiehen asemaa ja kuluttajatutkimuskeskuksen asemaa. Tutkimuksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta viranomaistoiminnoista korostettiin. Kuluttajahallinnon selkeyttämistä kannatettiin ja kuluttaja-asiamiehen päätöksenteon riippumattomuuden turvaamista pidettiin tärkeänä. Palansaajien keskusjärjestöt korostivat nykyisten virastojen henkilöstön aseman turvaamista ja yhteistyötä henkilöstön kanssa jatkovalmistelussa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta suoritettussa kuluttajatutkimuskeskuksen arvioinnissa (Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 4/1997) selvitysmies ei puoltanut kuluttajatutkimuskeskuksen aseman järjestämistä kuluttajahallintotyöryhmän esittämällä tavalla.

Valtion vuoden 1998 talousarvioesityksessä kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokassa todetaan, että "kuluttajahallinnon organisoinnin uudistusta valmistellaan siten, että uudistus voidaan toteuttaa viimeistään 1.1.1999" sekä että "kuluttajatutkimuskeskuksen toimintaa kehitetään suoritettujen arvioinnin tulosten mukaisesti".

Esitys on valmisteltu kauppa- ja teollisuusministeriössä. Valmistelun yhteydessä on kuultu oikeusministeriötä sekä yhdistettäviä virastoja ja näiden henkilöstön edustajia.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 1999 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 199/1996 vp) sisältää ehdotuksen laiksi kuluttaja-asiamiehestä annetun lain muuttamisesta. Jos tämä organisaatiota koskeva esitys hyväksytään aikaisemmin kuin esitys laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, on siihen sisältyvä lakiehdotus kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 1 §:n muuttamisesta tarpeeton. Myös esitykseen sisältyvän saatavien perintää koskevan lakiehdotuksen 12 ja 14 §:n sanamuotoa on tarkistettava.

Oikeusministeriössä on valmisteltavana hallituksen esitys takausta ja vierasvelkapanntausta koskevaksi lainsäädännöksi. Esitykseen sisältyisi myös kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa koskeva muutosehdotus. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä ja näin ollen on mahdollista, että esitys on eduskunnan käsiteltävänä samanaikaisesti tämän esityksen kanssa. Jos tämä esitys hyväksytään aikaisemmin kuin hallituksen esitys takausta ja vierasvelkapanntausta koskevaksi lainsäädännöksi, olisi siihen tehtävä vastaavat muutokset kuin hallituksen esitykseen laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädetään Kuluttajaviraston toimialasta. Kuluttajapolitiikan toteuttamisen lisäksi Kuluttajaviraston tehtävänä on kuluttajan taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä.

Kuluttajavirasto muodostetaan yhdistämällä nykyisen kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston henkilöstö ja tehtävät. Nykyisen kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen tehtävät sinänsä säilyvät ennallaan. Kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaamiseksi Kuluttajavirasto huolehtii muun muassa tuoteturvallisuuslaissa tarkoitetusta valvonnasta ja valmismatkaliikkeistä annetussa laissa sille säädetyistä tehtävistä sekä nykyisen kuluttaja-asiamiehen toimiston tavoin avustaa kuluttaja-asiamiestä lainsäädännön valvontatehtävissä. Kuluttajavirasto myös tekee tai teettää kuluttajakysymyksiin liittyviä selvityksiä ja vertailuja, huolehtii kuluttajavalistuksesta, kuluttajaneuvonnan ohjauksesta sekä muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Kuluttajaviraston tekemät ja teettämät selvitykset ja vertailut liittyvät pääosin kuluttajavalistusaineiston tuottamiseen ja koskevat kulutushyödykkeiden hintoja ja laatua sekä ympäristövaikutuksia ja muita kuluttajien kannalta tärkeitä aiheita. Kuluttajavirasto tekee myös aloitteita ja esityksiä kuluttajansuojan ja kuluttajapolitiikan kehittämiseksi. Ehdotettu kuluttajansuojaa koskevan kehityksen seuraaminen sekä sitä koskevien aloitteiden ja esitysten tekeminen soveltuu Kuluttajaviraston toimialaan.

Kun Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä, hänen tehtävänsä liittyvät nimenomaan lainvalvontaan ja 9 §:ssä säädettyyn kuluttajan avustamiseen tuomioistuimissa. Kuluttaja-asiamiehelle kuuluvista tehtävistä säädetään kuluttajansuojalaissa sekä muun muassa luottolaitostoiminnasta annetussa laissa ja arvopaperimarkkinalaissa. Valvontatehtävien toteuttamiseksi kuluttaja-asiamies voi nykyiseen tapaan antaa markkinointia koskevia ohjeita sekä neuvotella järjestöjen kanssa vakiosopimusehtoja.

2 §. *Hallinnollinen asema.* Pykälän mu-

kaan viraston ohjaus ja valvonta kuuluu valtioneuvoston ohjesäännössä säädettävälle ministeriölle, joka nykyisin on kauppa- ja teollisuusministeriö. Ministeriö voi nykyiseen tapaan antaa Kuluttajavirastolle toimeksiantoja.

Pykälän 2 momentissa säädetään, ettei Kuluttajavirastoa ohjaavan ministeriön valta ulotu Kuluttajavirastolle tai kuluttaja-asiamiehelle kuuluviin lainsäädännön valvontatehtäviin eikä kuluttajan avustamistehtäviin. Säännös on luonteeltaan selkeyttävä ja sillä korostetaan kuluttaja-asiamiehen ja Kuluttajaviraston päätöksenteon riippumattomuutta heille kuuluvissa lainsäädännön valvontatehtävissä ohjaavasta ministeriöstä.

3 §. *Johtokunta.* Pykälän mukaan Kuluttajavirastolla on johtokunta. Vastaava säännös on nykyisen kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:ssä.

4 §. *Tietojenantamisvelvollisuus* Pykälän mukaan elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan Kuluttajavirastolle kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten vähittäismyyntihintoja koskevia tietoja kuluttajakysymyksiin liittyviä selvityksiä ja vertailuja varten sekä kuluttaja-asiamiehelle tietoja kuluttaja-asiamiehelle kuuluvan lainsäädännön valvontatehtäviä varten.

Kuluttaja-asiamiehen osalta tietojensaanti-valtuus on nykyisen kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 9 §:ssä. Ehdotuksessa on markkinointia ja sopimusehtoa koskevien tarpeellisten tietojen sijasta viitattu kuluttaja-asiamiehen valvontatehtäviin. Näin ollen kuluttaja-asiamiehelle tulee antaa tietoja niistä tietoryhmistä, jotka ovat välttämättömiä valvontatehtävien hoitamiseksi. Nämä valvontatehtävät määräytyvät erityislainsäädännön perusteella.

Ehdotuksen mukaan Kuluttajaviraston tietojensaanti rajataan valtioneuvoston 5 päivänä helmikuuta 1998 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti koskemaan vain kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten vähittäismyyntihintoja. Lisäksi selvityksen tekemisen tulee liittyä kuluttajakysymyksiin, mikä käytännössä on lähinnä kuluttajainformaation tuottamista. Hintavertailujen laadun varmistamiseksi kuluttajavirasto, lääninhallitukset ja tilastokeskus kehittävät nykyisin yhteistyössä hintavertailujen laatua ja vertailujen

julkaisemista.

Kuluttajavirasto voi nykyiseen tapaan määrätä tiedot annettavaksi lääninhallitukselle. Käytännössä lääninhallitukset tietojen keräämisen lisäksi käsittelevät hintatiedot alustavasti sekä tiedottavat paikallisten vertailujen tulokset.

Ehdotettu tietojensaanti ei rajoita muualla lainsäädännössä olevia Kuluttajaviraston muita tehtäviä koskevia tiedonsaantioikeuksia. Elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan Kuluttajavirastolle tietoja muun muassa tuoteturvallisuuslain ja valmismatkaliikkeistä annetun lain perusteella.

Tietojen julkaiseminen ja salassapito määräytyvät yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) ja eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen (650/1951) perusteella. Kuluttajaviraston elinkeinonharjoittajilta saamat vähittäishintatiedot ovat kaikkien saatavissa ja siten julkisia kuten myös niistä laadittavat vertailutiedot.

5 §. *Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuus.* Pykälässä säädetään kuluttaja-asiamiehen nimenomaisesta neuvotteluvelvoitteesta ennen pakkotoimiin ryhtymistä tai asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaava säännös on nykyisin kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 6 §:ssä.

6 §. *Kuluttaja-asiamiehen antama kiello.* Pykälä sisältää säännökset kuluttaja-asiamiehen antaman kiellon ja väliaikaisen kiellon yleisistä edellytyksistä ja menettelytavoista. Vastaavat säännökset ovat nykyisin kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 7 §:ssä ja uhkasakon asettamisen osalta 10 §:ssä.

Säännökset kuluttaja-asiamiehen oikeudesta näiden pakkokeinojen käyttöön olisivat erityislaissa. Markkinointitoimien tai sopimusehtojen osalta säännökset ovat kuluttajansuojalaissa. Hallituksen esityksessä laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ehdotetaan, että kuluttaja-asiamies voisi väliaikaisesti tai kiireellisissä tapauksissa kieltää jatkamasta mainitun lain vastaista kuluttajasaatavaa koskevaa perintämenettelyä.

Ehdotus ei sisällä nykyisen 8 §:n 1 momentin mukaista erityistä säännöstä varata elinkeinonharjoittajalle tilaisuus tulla kuuluksi ennen väliaikaisen kiellon antamista tai asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallintomenettelylain (598/1982) 15 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa seli-

tyksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta muun muassa, jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai jos asian ratkaisemista ei voida lykätä.

7 §. *Lausunnon pyytäminen.* Pykälässä säädetään kuluttaja-asiamiehen velvollisuudesta pyytää rahoitustarkastukselta lausunto ennen 6 §:ssä tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtymistä tai asian saattamista markkinatuomioistuimeen. Vastaava säännös on nykyisin kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 8 §:n 2 momentissa.

8 §. *Kuluttaja-asiamiehen ratkaisuvalta.* Pykälän 1 momentin mukaan kuluttaja-asiamies on esteellinen ylijohtajana ratkaisemaan asian, joka koskee Kuluttajaviraston toimivaltaan kuuluvien tuoteturvallisuuslaissa ja valmismatkaliikkeistä annetussa laissa säädettyjen pakkokeinojen käyttämistä, silloin kun samaa elinkeinonharjoittajaa koskeva asia on toisen lain nojalla kuluttaja-asiamiehellä vireillä tai hän on kuluttaja-asiamiehenä puuttunut saman elinkeinonharjoittajan toimintaan. Ratkaisuvaltaa tällaisissa tilanteissa käyttää kauppa- ja teollisuusministeriön määräämä ylijohtajan sijainen.

Momentin mukaan kuluttaja-asiamies olisi esteellinen ratkaisemaan pakkokeinojen käyttöä koskevan asian myös, jos hän on kuluttaja-asiamiehenä jo puuttunut saman elinkeinonharjoittajan toimintaan. Esteellisyyteen johtavalla puuttumisella tarkoitetaan säännöksessä sellaista lähiaikoina tapahtunutta kuluttaja-asiamiehen kannanottoa, jolla saatetaan olla vaikutusta myös esillä olevan asian arviointiin ja jonka johdosta ei voida pitää asianmukaisena, että kuluttaja-asiamies käyttäisi uuden viraston päällikölle kuuluvia uusia toimivaltuuksiaan samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan.

Pykälän 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamies voi siirtää ratkaisuvaltaa alaiselleen virkamiehelle asioissa, joissa ratkaisukäytäntö on vakiintunut. Säännös vastaa nykyisen kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 11 a §:ää ja kuluttaja-asiamiehestä annetun asetuksen 9 §:n 1 momenttia.

Kuluttaja-asiamies voi myös määrätä alaisensa virkamiehen käyttämään puhevaltaa markkinatuomioistuimessa. Nykyisen lain 3 §:n mukaan kuluttaja-asiamies voi määrätä tähän tehtävään ainoastaan sijaisenaan toimivan toimistopäällikön. Asioiden

joustavan hoidon kannalta on perusteltua, että tehtävään voidaan määrätä muukin käsiteltävänä olevaan asiaan perehtynyt virkamies.

Kuluttaja-asiamies voi luonnollisesti ottaa ratkaistavakseen asian, jonka hän on delegoinut, joko peruuttamalla siirtämänsä ratkaisuvallan tai päättämällä ratkaisuvallan antaessaan pidätysoikeudesta.

9 §. *Kuluttajan avustaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan kuluttaja-asiamies voi säännöksessä mainituissa tapauksissa avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa. Säännös vastaa nykyisen kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 2 §:ää.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että kuluttaja-asiamies voi päättää Kuluttajaviraston määrärahojen puitteissa maksaa avustamansa kuluttajan maksettavaksi tuomitut vastapuolen oikeudenkäyntikulut osittain tai kokonaan tapauksissa, jolloin se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajavalituslautakunnan päätöstä. Pykälän 3 momentin mukaan kuluttaja-asiamies voi samoilla perusteilla päättää myös päämiehenä olevan kuluttajan omien oikeudenkäyntikulujen maksamisesta. Päätös maksamisesta tulee tehdä samanaikaisesti, kun kuluttaja-asiamies päättää kuluttajan avustamisesta oikeudenkäynnissä.

Ehdotettu muutos johtuu siitä, että vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudessa tapahtunut muutos, arvonnalisäveron käyttöönottona ja oikeusturvavakuutusten ehtomuutokset ovat johtaneet siihen, että yksityinen kuluttaja joutuu monissa tapauksissa ottamaan suuren taloudellisen riskin viedessään asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi eikä kaikilla kuluttajilla ole tällaiseen taloudellista mahdollisuutta. Kun kuluttajan avustamistilanteessa on aina kysymyksessä merkittävästä ennakkotapauksesta, voidaan olettaa, etteivät kuluttaja-asiamiehen avustamistehtävät merkittävästi lisäänty.

Pykälän 3 momentin mukaan kuluttaja-asiamiehen avustaessa kuluttajaa ja kuluttajan vastapuolena olevan elinkeinonharjoittajan hävitessä asian oikeudenkäynnissä, tämän elinkeinonharjoittajan tulee korvata valtiolle kuluttajan avustamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset säännöksessä määriteltujen perusteiden mukaan. Vastaava säännös on nykyisin kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 12 §:n 2 momentissa.

Muutoin kuluttaja-asiamiehen ja kuluttajaviraston suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan. Kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 12 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen asia- ja toimituskirjat annetaan maksutta. Kun kuluttaja-asiamiehen antamat asia- ja toimituskirjat liittyvät lainsäädännön valvontatehtäviin, toimituskirjat voidaan antaa maksutta samoin kuin esimerkiksi kuluttajaviraston nykyiset kieltopäätökset tuoteturvallisuuden valvontaa koskevissa asioissa. Tarkemmin maksuista säädettäisiin ministeriön päätöksessä. Kuluttajaviraston poikkeuslupapäätökset sekä valmismatkaliikkeen rekisteritehtäviä ja vakuuden valvontamaksua ja kosmeettisen valmisteen valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan rekisteröintiä koskevat päätökset olisivat nykyiseen tapaan maksullisia.

10 §. *Muutoksenhaku.* Pykälässä säädetään muutoksenhakukielto kuluttaja-asiamiehen päätökseen asiassa, joka kuuluu markkinatuomioistuimen toimivaltaan tai joka koskee 9 §:ssä tarkoitettua kuluttajan avustamista. Vastaava säännös on kuluttaja-asiamiehestä annetun asetuksen 11 §:ssä. Muutoin sekä kuluttaja-asiamiehen että Kuluttajaviraston päätöksiin haettaisiin muutosta siinä järjestyksessä, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa säädetään.

11 §. *Hallintopalvelut.* Kuluttajavirasto hoitaisi nykyiseen tapaan kuluttajavalituslautakunnan, kuluttajatutkimuskeskuksen ja elintarvikeviraston hallintopalvelut. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) mukaan valtiovarainministeriö määrää asianomaisen ministeriön esityksestä, mitkä virastot ja laitokset toimivat tasavallan presidentin kanslian sekä ministeriöiden lisäksi tilivirastoina. Kuluttajavirasto on määrätty edellä mainittujen virastojen ja laitoksen tilivirastoksi. Hallintopalveluiden hoidosta ei ehdoteta nykyisen kaltaisia yksityiskohtaisia säännöksiä, vaan asianomaiset virastot sopisivat palveluista tai, jos he eivät pääse sopimukseen, ministeriö määräisi asiasta. Hallintopalveluiden hoitamisesta aiheutuvat menot ovat Kuluttajaviraston talousarviossa ja tarkoituksena on, että palveluja tuotetaan nykyisessä laajuudessa.

12 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälän mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella Kuluttajavirastosta. Asetus sisältäisi säännöksiä muun muassa viraston tehtävistä, organisaatiosta, henkilöstöstä ja lääninhallituksen asemasta.

13 §. *Voimaantulo.* Tarkoituksena on saat-
taa laki voimaan valtion talousarvioesityksen
mukaisesti mahdollisuuksien mukaan vuoden
1999 alusta. Lailla kumotaan nykyiset kulut-
taja-asiamiehestä annettu laki ja kuluttajavi-
rastosta annettu laki. Milloin muualla laissa
on viitattu kuluttaja-asiamiehestä annettuun
lakiin, sovelletaan ehdotettua lakia.

14 §. *Siirtymäsäännökset.* Ehdotuksen mu-
kaan kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamie-
hen henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä
ja virat siirretään lain voimaan tullessa Ku-
luttajavirastoon. Kuluttaja-asiamiehen virka
muutetaan Kuluttajaviraston ylijohtajan vi-
raksi. Nykyisen kuluttajaviraston ylijohtajan
virka siirretään ja virkaan nimitetty henkilö,
joka nykyisin on virasta virkavapaalla, siir-
tyy kauppa- ja teollisuusministeriöön. Sa-
malla viran nimi muutetaan kehitysjohdajak-

si. Siirtämiseen ei tarvita virkamiehen suos-
tumusta.

2. Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset muun muassa Ku-
luttajaviraston tehtävistä, organisaatiosta,
henkilöstöstä ja lääninhallituksen asemasta
annetaan asetuksella.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden
1999 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus-
kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehd-
tus:

Laki

Kuluttajavirastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tehtävät

Kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaamista sekä kuluttajapolitiikan toteuttamista varten on Kuluttajavirasto, jossa on kuluttaja-asiamies. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä.

Kuluttajavirasto edistää ja toteuttaa kuluttajavalistusta ja -kasvatusta, ohjaa kunnallista kuluttajaneuvontaa, tekee kuluttajakysymyksiin liittyviä selvityksiä ja vertailuja sekä esityksiä ja aloitteita kuluttajansuojan ja kuluttajapolitiikan kehittämiseksi samoin kuin suorittaa muut sille säädetty tai määrätty tehtävät. Kuluttaja-asiamiehelle kuuluvista lainsäädännön valvontatehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajien asemassa.

2 §

Hallinnollinen asema

Kuluttajaviraston ohjaus ja valvonta kuuluu valtioneuvoston ohjesäännössä (1522/1995) säädettävälle ministeriölle, joka voi myös antaa Kuluttajavirastolle toimeksiantoja viraston toimialaan kuuluvissa asioissa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimintaa lainvalvontaviranomaisena eikä kuluttaja-asiamiehen toimintaa 9 §:ssä tarkoitetuissa avustusasioissa.

3 §

Johtokunta

Kuluttajavirastolla on johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta

säädetään asetuksella.

4 §

Tietojenantamisvelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan Kuluttajavirastolle kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten vähittäismyyntihintoja koskevia tietoja 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja selvityksiä ja vertailuja varten sekä kuluttaja-asiamiehelle tietoja 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja valvontatehtäviä varten. Kuluttajavirasto voi määrätä tiedot annettavaksi myös lääninhallituksille.

Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamies voivat asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon.

5 §

Kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuus

Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen, kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

6 §

Kuluttaja-asiamiehen antama kiello

Milloin kuluttaja-asiamiehellä on oikeus muun lain nojalla kieltää lainvastainen menettely, kiello määrätään tai annetaan väliaikaisena siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Kiello raukeaa, jos se, jota kieltomääräys koskee, ilmoittaa annetussa vähintään kahdeksan päivän määräajassa päätöksen tiedoksisaannista kirjallisesti tai Kuluttajavirastossa suullisesti vastustavansa kiellon

määräämistä.

Kuluttaja-asiamies voi antaa kiellon väliaikaisena, jos 1 momentissa tarkoitettu menettely on asian laajuuden tai menettelyn nopean vaikutuksen johdosta tai muusta erityisestä syystä tarpeen estää kiireellisesti. Kuluttaja-asiamiehen on saatettava väliaikaista kieltä koskeva määräyksensä kolmen päivän kuluessa sen antamisesta markkinatuomioistuimen käsiteltäväksi uhalla, että kiello muuten raukeaa.

Kuluttaja-asiamies voi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää markkinatuomioistuin.

7 §

Lausunnon pyytäminen

Ennen kuin kuluttaja-asiamies määrää 6 §:ssä tarkoitetun kiellon tai antaa sen väliaikaisena taikka saattaa asian markkinatuomioistuimen käsiteltäväksi, hänen on pyydettävä rahoitustarkastuksen lausunto, jos asia koskee luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (1607/1993) tarkoitettua luottolaitosta tai arvopaperimarkkina- (495/1989) tarkoitetun arvopaperin markkinointia.

8 §

Kuluttaja-asiamiehen ratkaisuvallta

Kuluttaja-asiamies ei saa viraston ylijohtajana ratkaista asiaa, joka koskee tuoteturvalisuuslaissa (914/1986) tai valmismatkalikkeistä annetussa laissa (1080/1994) säädettyjen pakkokeinojen käyttämistä, jos samaa elinkeinonharjoittajaa koskeva kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan kuuluva asia on samanaikaisesti vireillä tai jos hän on kuluttaja-asiamiehenä jo puuttunut saman elinkeinonharjoittajan toimintaan. Ministeriö määrää ylijohtajan sijaisen, joka käyttää ratkaisuvalltaa kuluttaja-asiamiehen ollessa edellä tarkoitettulla tavalla esteellinen.

Kuluttaja-asiamies voi siirtää ratkaisuvalltaa alaiselleen virkamiehelle asioissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut, sekä määrätä alaisensa virkamiehen käyttämään puolestaan puhevaltaa markkinatuomioistuimessa.

9 §

Kuluttajan avustaminen

Kuluttaja-asiamies voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajavalituslautakunnan päätöstä.

Kuluttaja-asiamies voi päättää, että 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kuluttajalle itselleen aiheutuvat tai hänen korvattavakseen tuomittavat vastapuolen oikeudenkäyntikulut maksetaan osittain tai kokonaan Kuluttajaviraston toimintamenoista.

Jos kuluttajan vastapuolena oleva elinkeinonharjoittaja 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa häviää asian oikeudenkäynnissä, hän on velvollinen korvaamaan valtiolle kuluttajan avustamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset samojen perusteiden mukaan kuin oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta asianosaisten kesken säädetään.

10 §

Muutoksenhaku

Kuluttaja-asiamiehen päätökseen asiassa, joka kuuluu markkinatuomioistuimen toimivaltaan tai joka koskee 9 §:ssä tarkoitettua kuluttajan avustamista, ei saa hakea muutosta. Muutoksenhausta on muuten voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa säädetään.

11 §

Hallintopalvelut

Kuluttajavirasto voi hoitaa elintarvikeviraston, kuluttajatutkimuskeskuksen ja kuluttajavalituslautakunnan hallintopalvelut siten kuin asianomaisten viranomaisen ja laitoksen kesken sovitaan tai asianomainen ministeriö määrää.

12 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

13 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan:

- 1) kuluttaja-asiamiehestä 20 päivänä tammikuuta 1978 annettu laki (40/1978) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen; ja
- 2) kuluttajavirastosta 9 päivänä helmikuuta 1990 annettu laki (110/1990).

Jos muualla lainsäädännössä viitataan kuluttaja-asiamiehestä annettuun lakiin, sovelletaan tämän lain voimaan tultua, mitä tässä laissa säädetään.

14 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain voimaan tullessa kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston henkilöstö siirtyy ja virat siirretään Kuluttajavirastoon. Sen estämättä, mitä valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään, kuluttaja-asiamiehen virka siirretään Kuluttajavirastoon ja viran nimi muutetaan ylijohtajaksi sekä kuluttajaviraston ylijohtajan virka siirretään kauppa- ja teollisuusministeriöön ja viran nimi muutetaan kehitysjohtajaksi. Samalla kuluttajaviraston ylijohtajan virkaan nimitetty henkilö siirtyy kauppa- ja teollisuusministeriöön. Viran siirtämiseen ei tarvita virkamiehen suostumusta.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen Kuluttajaviraston toiminnan aloittamiseksi.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Kauppa- ja teollisuusministeri *Antti Kalliomäki*