



Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén



Juhani Jokinen on työskennellyt kilpailuasioiden parissa 1980-luvulta lähtien, ensin kilpailuasiamiehen toimistossa ja myöhemmin Kilpailuvirastossa sen perustamisvuodesta 1988 lähtien. Kilpailuvirastossa Jokinen toimi muun muassa monopoliryhmän johtajana ja ylijohantajana. Vuonna 2013 Jokinen nimitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtajan virkaan, josta hän jäi eläkkeelle syyskuussa 2018.

Kuva: Nina Kaverinen

Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén

HELSINKI 2018

Julkaisija	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Toimittanut	Martina Castrén
ISBN	978-952-6684-48-2 (sid.) 978-952-6684-49-9 (pdf)
Taitto	Antti Hovila
Ulkoasu	Taina Ståhl
Paino	Oy Nord Print Ab, Helsinki 2018

Kirja on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa:
kkv.fi/kilpailuvirastosta-markkinavirastoksi.

Sisältö

Lukijalle	5
Juhanille	11
OSA I: Ajankohtaisia kilpailuoikeudellisia ja -poliittisia kysymyksiä	15
Leena Lindberg: Yrityskauppa-avalvonta 20 vuotta	17
Olli Kauppi ja Sanna Syrjälä: Aineistot ja menetelmät modernissa yrityskauppa-avalvonnassa	43
Tom Björkroth: Rahasta, maksamisesta ja maksamisen markkinoista	63
Rainer Lindberg: Muodostaako kilpailu riskin pankkien vakavaraisuudelle? ...	89
Jarkko Vuorinen: Essentiaalipatentteja koskeva EU:n kilpailuoikeus ja -politiikka: pragmaattista reagointia muuttuneeseen toimintaympäristöön	111
Martina Castrén: Kilpailulain tulevat muutokset	131
Kalle Määttä: Kilpailuvaikutusten arviointi lainvalmistelun haasteena ...	153
Henrikki Oravainen: Yksi yhdestä -periaate tuottavuuden, kilpailukyvyyn ja säädosvalmistelun laadun edistämiseksi	171

OSA II: Kilpailu- ja kuluttajaviraston laajeneva tehtäväkenttä	177
 Anu Rajas:	
Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tarkastelua markkinoiden toimivuuden näkökulmasta	179
 Antti Neimala:	
Suomalaisen kuluttajapolitiikan kehityskulkuja	197
 Tiina Astola:	
Katsaus EU:n yleiseen kuluttajansuojaan – oikeuksien määrittelystä täytäntöönpanoon	225
 Maarit Taurula ja Niina Ruuskanen:	
Kokemuksia julkisten hankintojen valvonnasta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa	237
 Arttu Juuti, Peter Karlsson ja Mia Salonen:	
Julkinen valta markkinoilla – kilpailun edistämisestä kilpailuneutraliteettivalvontaan	263
 Peter Berglund:	
Kilpailuviranomaisen tietoteknisen tutkinnan valmiuksien kehittyminen	293
Tietoa kirjoittajista	312

Tiina Astola:

Katsaus EU:n yleiseen kuluttajansuojaan - oikeuksien määrittelystä täytäntöönpanoon

EU:n yleisen kuluttajansuojaoikeuden lähtökohdat

Itsenäisenä EU:n oikeudenalana kuluttajansuojaoikeus on selvästi nuorempi kuin kilpailuoikeus, joka on ollut EU-oikeuden peruspilareita Euroopan talousyhteisön perustamisesta asti. Alun perin kuluttajat nähtiin lähinnä kilpailupolitiikan valossa; kuluttajien valinnat olivat keino edistää jäsenvaltioiden markkinoiden integraatiota ja tehokasta kilpailua.¹ EU:n kuluttajapolitiikan voidaan sanoa alkaneen vasta neuvoston vuonna 1975 hyväksymällä päätöslauselmalla kuluttajansuoja- ja informaatiopolitiikasta. Siinä perusteltiin politiikan tarve ja tavoitteet. Kuluttajapolitiikka oli tarpeen turvaamaan kuluttajia yhä laajentuvilla markkinoilla, jossa tasapaino oli kallistunut tavarantoimittajien puolelle.²

Tuohon aikaan Euroopassa kuluttajansuojaa lähestyttiin kovin eri tavoin. Common law -maissa tämä tapahtui tuoteturvallisuuden ja kilpailuoikeuden keinoin. Ranskassa puolestaan säänneltiin kuluttajille annettavaa informaatiota ja kuluttajasopimuksia, kun taas Saksassa keskityttiin lähinnä eräisiin kuluttajansuojan erityisalueisiin kuten yleisiin sopimusehtoihin. Ainoastaan Pohjoismaissa oli jo tuolloin verrattain kehittynyt kuluttajansuojaoikeus, jolla turvattiin myös kuluttajien taloudellisia etuja ja jonka täytäntöönpano rakentui kuluttaja-asiamiehen vahvalle asemalle ja mahdollisuudelle saada kuluttajariitaan ratkaisu tuomioistuimen ulkopuoliselta elimeltä.³

Jo vuoden 1975 päätöslauselman perusteella komissio antoi useita kuluttajansuojaa koskevia direktiiviehdotuksia, joista seuraavan parinkymmenen vuoden aikana hyväksyttiin muun muassa direktiivit harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta (1984), tuotevastuusta

1 *Katalin Judit Cseres*: Competition Law and Consumer Protection, 2005, s. 193.

2 Council Resolution of 14 april 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, 1975 OJ C 92; *Sidney Freedman*: A short history of Consumer Policy in the EU teoksessa (toim.) *Dorota Leczykiewicz ja Stephen Weatherbill*: The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free movement and Competition Law, 2016, s. 448.

3 *Cseres*, s. 195; *Max Planck Institute* An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law, JUST/2014/RCON/PR/CIVI/0082, 2017, s. 81.

(1985), kulutusluotoista (1986), pakettimatkoista (1990) ja kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (1993)⁴. Sääntelyn oikeusperustana käytettiin tuolloin sisämarkkinoita koskevaa artiklaa ja sääntely oli tilkkutäkkimäistä. Tällä vuosituhannella EU:n kuluttajapolitiikka muuttui kuitenkin kokonaisvaltaisemmaksi. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita horisontaalisesti sovellettavat direktiivit sopimattomista kaupallisista menettelyistä vuodelta 2005 ja kuluttajaoikeuksista vuodelta 2011. Parhaillaan neuvotellaan sopimusoikeudellisia säännöksiä digitaalisen sisällön ja tavaroiden kuluttajakaupasta.⁵ Muutosta edesauttoi kuluttajansuojelun korkean tason hyväksyminen Maastrichtin sopimuksessa itsenäiseksi EU:n tavoitteeksi ja edelleen artiklan 169 vahvistaminen sitä koskevaksi oikeusperustaksi Amsterdamin sopimuksessa.⁶ Mutta tämän jälkeenkin samoin kuin kilpailuoikeudessa taustalla on vaikuttanut myös pyrkimys tukea sisämarkkinoiden toimintaa ja rajat ylittävää kaupankäyntiä.⁷

EU:n kuluttajansuojaoikeus kuuluu niin sanottuun jaettuun toimivaltaan ja toissijaisuusperiaatteen piiriin. Yhtäältä jäsenvaltiot voivat käyttää lainsäädäntövaltaansa tällä alueella vain, jos EU ei ole käyttänyt toimivaltaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä ja toisaalta EU toimii vain silloin, kun tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin EU-toimin kuin kansallisella lainsäädännöllä.⁸

EU:n kuluttajansuojan täytäntöönpano ja siinä havaitut puutteet

Perussopimusten edellyttämä kuluttajansuojan korkea taso vaatii paitsi riittäviä materiaalisia normeja myös varmuutta niiden täytäntöönpan-

⁴ Neuvoston direktiivi harhaanjohtavaa mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 84/450/ETY, neuvoston direktiivi tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 85/374/ETY, neuvoston direktiivi kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 87/102/ETY, neuvoston direktiivi matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 90/314/ETY, neuvoston direktiivi kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 93/13/ETY; *Freedman*, s. 448.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla 2005/29/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajan oikeuksista 2011/83/EU, ehdotus direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista COM (2015) 635 ja sen muutosehdotus COM(2017) 288, ehdotus direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista COM(2015) 634.

⁶ *Anja Peltonen, Kalle Määttä*: Kuluttajansuojaoikeus, 2016, s. 39–40.

⁷ *Dorota Leczykiewicz, Stephen Weatherhill*: The Images of Consumer in EU Law, teoksessa (toim.) *Dorota Leczykiewicz, Stephen Weatherhill*: The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free movement and Competition Law, 2016, s. 6.

⁸ SEUT 4 artikla 1 kohta; *Niilo Jääskinen*: Euroopan unioni, oikeudelliset perusteet, 2007, s. 280–282.

nosta. EU:n kuluttajansuojasäännösten täytäntöönpano kuuluu EU-oikeuden täytäntöönpanoa koskevan pääsäännön mukaisesti jäsenvaltioille. Tässä se on poikennut kilpailuoikeudesta, jossa alun perin täytäntöönpano kuului komissiolle, mutta nyttemmin sekä komissiolle että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille.⁹

Viime aikoina komissio on tietoisesti alkanut vahvistaa täytäntöönpanoa uuden lainsäädännön antamisen sijaan. Yksi vuonna 2015 hyväksytyn Euroopan digitaalisten sisämarkkinoiden strategian painopisteistä on kuluttajien aseman parantaminen panemalla kuluttajasäännöt täytäntöön nopeammin, joustavammin ja johdonmukaisemmin.¹⁰

Useimmat EU:n kuluttajansuojasäännökset on annettu direktiivinä. Niinpä unionin kuluttajaoikeuden täytäntöönpanon puutteet voivat liittyä joko siihen, että jäsenvaltion lainsäädäntö ei vastaa unionin lainsäädäntöä tai ettei lainsäädäntöä sovelleta tehokkaasti kuluttajan suojelemiseksi. Kysymys voi olla myös kansallisten toimien riittämättömyydestä silloin, kun on loukattu kuluttajien oikeuksia useassa jäsenvaltiossa.

Perussopimusten valvojana komissio on aloittanut sekä ns. EU-pilotti- että rikkomusmenettelyjä jäsenvaltioita vastaan, kun sen mukaan jäsenvaltion lainsäädäntö ei ole vastannut direktiiviä. Esimerkiksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin täytäntöönpanon valvonta on johtanut jäsenvaltioiden lainsäädännön muutoksiin viiden rikkomusmenettelyn ja kymmenen EU-pilottitarkastelun pohjalta. Kuluttajaoikeusdirektiivin valvonta on puolestaan johtanut muutoksiin ainakin seitsemässä jäsenvaltiossa EU-pilotin jälkeen.

Jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten ratkaisutoimintaa kuluttajansuojakysymyksissä on arvioitu Max Planck instituutin tutkimuksessa kesältä 2017. Sen mukaan eri jäsenvaltioiden välillä vallitsee suuria eroja. Näyttää siltä, että tuomioistuimilla vaikeuksia ymmärtää ja soveltaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Niinpä ne eivät pane asianmukaisesti täytäntöön EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä. Tämä on johtanut kuluttajien oikeuksien polkemiseen muun muassa summaarisissa velkomusasioissa, kun tiettyjä ehtoja ei ole viran puolesta pidetty kohtuuttomina. Tutkimuksessa suositellaan direktiivin säätämistä prosessuaalisista kuluttajansuojasta, jotta sekä viranomaiset että yksityiset voisivat paremmin tehostaa EU-kuluttajansuojan täytäntöön-

9 Unionin kilpailuoikeudellinen täytäntöönpano uudistettiin vuonna 2004 asetuksella N:o 1/2003. Sen mukaan täytäntöönpano on hajautettu komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten kesken. Jääskinen, s. 140–142.

10 Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle COM(2015) 192.

panoa. Erityisesti olisi selvennettävä tuomioistuinten velvollisuutta ottaa EU:n kuluttajaoikeus huomioon viran puolesta ja parannettava kuluttajajärjestöjen mahdollisuutta ajaa kollektiivisia kuluttajakanteita.¹¹

Myös horisontaalisten kuluttajansuojadirektiivien toimivuus- eli ns. REFIT-arviointi sekä kuluttajaoikeusdirektiivin ensimmäinen arviointi osoittivat, että vaikka periaatteessa kuluttajalla on lain mukaan tietyt oikeudet, ne eivät käytännössä toteudu. Syy voi olla joko siinä, että ns. julkinen täytäntöönpano eli viranomaisten toimet eivät tuota kuluttajan kannalta tyydyttävää lopputulosta tai ns. yksityinen täytäntöönpano eli kuluttajan oma oikeus ajaa asiaansa joko yksin tai muiden kuluttajien kanssa on mahdotonta tai liian vaikeaa. Kuluttajilla ei myöskään ole riittävästi tietoa omista oikeuksistaan. Muutoin REFIT-arvioinnin mukaan viimeisen noin 25 vuoden aikana syntynyt kuluttajaoikeus vastaa pääsin tarkoitustaan eikä vaadi kuin kohdennettuja muutoksia digitalisaation takia ja lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi.¹²

Samanaikaisesti on tullut esille laajoja jäsenvaltioiden rajat ylittäviä kuluttajien oikeuksien loukkauksia, joissa kuluttajien on ollut vaikea valvoa ja toteuttaa oikeuksiaan. Tunnetuin näistä lienee ns. Dieselgate. Syyskuussa 2015 Volkswagen Group myönsi, että sen dieselautoihin oli asennettu osia, joilla manipuloitiin päästötuloksia, ja kuluttajia johdettiin harhaan mainoksilla, joiden väitteet autojen ympäristövaikutuksista eivät pitäneet paikkaansa. Arvion mukaan näitä autoja on maailmalla yli 11 miljoonaa, joista 8 miljoonaa Euroopassa. Vain kaksi eurooppalaista kuluttajansuojaviranomaista on toistaiseksi määrännyt sakkoja kohtuuttomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin nojalla. Viidessä jäsenvaltiossa kuluttajajärjestöt ja yksi ad hoc yhdistys ovat nostaneet ryhmäkanteen oikeudessa, joista tähän mennessä kaksi on otettu käsiteltäväksi. Useissa jäsenvaltioissa sopimattomia kuluttajakaupan menettelyjä koskevan direktiivin rikkominen ei oikeuta kuluttajaa hakemaan hyvitystä korvausta kärsimästään vahingosta, minkä vuoksi vain yksittäiset kuluttajat ja kuluttajajärjestöt ovat vieneet asian oikeuteen. Lisäksi tällainen kanne voi yleensä kohdistua kuluttajan sopimuskumppaniin eikä valmistajaan, joka tässä tapauksessa on vastannut mainon-

¹¹ *Max Planck Institute*, s. 28–29.

¹² CSWD(2017) 169; COM(2017) 259.

nasta. Valmistaja ei myöskään ole suostunut vapaaehtoisesti maksamaan korvauksia aiheuttamastaan haitasta eurooppalaisille kuluttajille.¹³

Dieselgate on erinomainen esimerkki tilanteesta, jossa haittaa on aiheutettu hyvin suurelle kuluttajajoukolle EU:n eri jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden säännökset niin oikeussuojakeinoista kuin viranomaisen toimivallasta eroavat, mikä johtaa kuluttajien eriarvoiseen asemaan eri maissa.

EU:n kuluttajaoikeuden täytäntöönpanon vahvistaminen

Valtaosalla EU-säädöksistä on tähdätty kuluttajan materiaalistien oikeuksien parantamiseen eikä niinkään kuluttajan oikeuksien täytäntöönpanoon liittyvään prosessiin. Siltä osin kuin prosessuaalisia säännöksiä alun perin hyväksyttiin, niillä pyrittiin vahvistamaan kuluttajansuojaviranomaisten toimintamahdollisuuksia ja yhteistyötä silloin, kun elinkeinonharjoittajan toiminta vaaransi kuluttajaoikeuksia eri jäsenvaltioissa. Sitten on myös vahvistettu kuluttajien itsensä mahdollisuuksia hakea oikeussuojaa vaihtoehtoisista riidanratkaisuelimistä.

Ensimmäinen prosessuaalinen kuluttajaoikeudellinen säännös EU:ssa oli kieltokannedirektiivi vuodelta 1998. Sillä luotiin jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille oikeus vaatia elinkeinonharjoittajan sijaintivaltion tuomioistuimessa elinkeinonharjoittajaa lopettamaan direktiivissä mainittujen kuluttajansuojasäännösten rikkominen viranomaisen jäsenvaltiossa. Vaikka direktiiviä on muutettu useamman kerran muun muassa ulottamalla kanneoikeus vaihtoehtoisesti myös kuluttajajärjestöille ja siitä on laadittu kodifointi toisinto vuonna 2009, sen merkitys on käytännössä jäänyt vähäiseksi.¹⁴

Kuluttajaviranomaisten ja -järjestöjen yhteistoimintaa haluttiin kehittää alun perin vuonna 2004 annetulla asetuksella kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä. Kun toimiva yhteistyö kuluttajaviranomaisten välillä ei ollut mahdollista, elinkeinonharjoittajilla oli mahdollisuus välttää lainsäädännön täytäntöönpanoa vaihtamalla sijaintiaan jäsenvaltiosta toiseen. Tämän katsottiin johtavan sisämarkkinoiden toimi-

¹³ Direktiiviehdotukseen direktiivien 93/19/ETY, 98/6/EY, 2005/29/EY ja 2011/83 muuttamisesta EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta COM(2018) 185 ja direktiiviehdotukseen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista liittyvä vaikutusarviointi COM(2018)184, s. 18–19.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokeinoista 1998/27/EY, kodifioitu toisinto 2009/22/EY, *Peltonen, Määttä*, s. 39.

vuuden kannalta tarpeellisen kilpailun vääristymiseen. Myös kuluttajien heikko luottamus oli omiaan vähentämään markkinoiden toimivuutta. Tavoitteena oli siis sekä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa että turvata kuluttajansuojaa. Asetuksella haluttiin varmistaa jäsenvaltioiden viranomaisille vähimmäisoikeudet tutkintaan ja täytäntöönpanoon, vahvistaa niiden velvollisuutta antaa tietoja toisen jäsenvaltion viranomaiselle ja myös ryhtyä tämän pyynnöstä toimenpiteisiin sääntöjä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan.¹⁵

Jotta kuluttajat voisivat itse toteuttaa oikeuksiaan tehokkaammin, hyväksyttiin vuonna 2013 osittain aiempien suositusten pohjalta direktiivi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetus verkkovälitteisten kuluttajariitojen ratkaisusta. Jäsenvaltioiden vaihtoehtoiset riidanratkaisumekanismit poikkeavat merkittävästi toisistaan eikä direktiivi tähdännyt olemassa olevien rakenteiden muuttamiseen. Mutta direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kuluttajariidat voidaan saattaa vaihtoehtoiseen riidanratkaisuelimeen. Tällaisen elimen on noudatettava direktiivin mukaisia vaatimuksia ja se on merkittävä sen nojalla pidettävään luetteloon. Asetuksen perusteella puolestaan komissio on puolestaan perustanut verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin verkossa tehtyihin kauppaj- ja palvelusopimuksiin liittyviä kuluttajariitoja varten. Jäsenvaltioiden tuli saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä heinäkuuhun 2015 mennessä ja helmikuussa 2016 komissio käynnisti ns. ODR-alustan toiminnan.¹⁶

Vuonna 2015 annetussa sisämarkkinoiden päivitystä koskevassa komission tiedonannossa katsotaan, että unionin kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa olisi vahvistettava uudistamalla asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä. Itse asetuksen uudelleentarkastelun mukaan sitä oli uudistettava täytäntöönpanon valvonnan vahvistamiseksi sisämarkkinoilla ja erityisesti digitaalimarkkinoilla.¹⁷

Joulukuussa 2017 hyväksytty uudistettu asetus, joka tulee voimaan tammikuussa 2020, lisää merkittävästi jäsenvaltioiden kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä laajalle levinneissä kuluttajansuojarikkomuksissa. Viranomaisilla on entistä selvempi velvollisuus antaa toisilleen ja

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä (EY) N:o 2006/2004.

¹⁶ Direktiivi vaihtoehtoisesta kuluttajariitojen ratkaisusta 2013/11/EU, asetus verkkovälitteisestä kuluttajariitojen ratkaisusta (EU) N:o 524/2013.

¹⁷ Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, COM(2015) 550, s. 12; Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyötä koskevasta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 165.

komissiolle tietoja mutta myös ryhtyä täytäntöönpanotoimiin silloin, kun on epäiltävissä laajalle levinnyttä eli vähintään kahdessa jäsenvaltiossa ilmenevää rikkomusta. Komissio toimii menettelyjen koordinoijana silloin, kun rikkomuksen epäillään levinneen unionin laajuiseksi eli kahteen kolmasosaan jäsenvaltioista, joiden väestö edustaa vähintään kahta kolmasosaa unionin väestöstä. Komissiolla on myös oikeus antaa jäsenvaltioille ohjeistusta, suosituksia ja lausuntoja ongelmatilanteissa sekä avustaa toimivaltaisia viranomaisia ratkaisemaan keskinäisiä tulkin-
kintaerimielisyyksiä, jotka koskevat niiden avunantovelvollisuuksia.¹⁸

Kuluttajat vahvempaan asemaan

Uusimmat EU:n kuluttajaoikeuden täytäntöönpanon vahvistamiseen tähtäävät toimet sisältyvät huhtikuussa 2018 annettuun komission ehdotukseen nimeltä ”Kuluttajat vahvempaan asemaan”. Se sisältää sekä muutosehdotuksia EU:n lainsäädäntöön että käytännön toimia kuluttajansuojan parantamiseksi. Komissio ehdottaa sekä julkisen täytäntöönpanon eli viranomaisten toimien vahvistamista että yksityisen täytäntöönpanon eli kuluttajien omien toimien edellytysten parantamista.¹⁹

EU:n kuluttajansuojasäännöksiin on liittynyt yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että säännösten rikkomisesta seuraa ”vaikuttavat, oikeasuhtaiset ja varoittavat” seuraamukset. Käytännössä tämä on johtanut hyvin eri tasoihin sanktioihin eri jäsenvaltioissa. Joissain valtioissa sanktiot voivat nousta kymmeneen prosenttiin yhtiön vuotuisesta liikevaihdosta, joissain puolestaan seuraamusmaksu voi olla enintään joitakin tuhansia tai kymmeniä tuhansia euroja.

Komissio ehdottaa nyt julkisen täytäntöönpanon tehostamiseksi sanktioiden yhdenmukaistamista silloin, kun horisontaalisten kuluttajansuojasäännösten rikkominen vaikuttaa laajalle alueelle eli vähintään kahteen jäsenvaltioon. Jäsenvaltiossa on voitava tuomita elinkeinonharjoittaja sakkoon, jonka enimmäismäärä vastaa vähintään neljä prosenttia tämän vuotuisesta liikevaihdosta rikkomuksen koskettamissa jäsenvaltioissa, jos elinkeinonharjoittaja toimii niiden säännösten vastaisesti, joilla on pantu täytäntöön direktiivit kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta, sopimattomista kaupallisista menettelyistä ja kuluttajaoikeuk-

¹⁸ Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä N:o 2017/2394.

¹⁹ Kuluttajat vahvempaan asemaan, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle, COM(2018) 183.

sista. Sanktiota harkittaessa huomiota on kiinnitettävä erityisesti rikkomuksen luonteeseen, raskauteen, keston ja ajallisiin vaikutuksiin, loukattujen kuluttajien määrään, elinkeinonharjoittajan toimiin haittan vähentämiseksi, rikkomuksen tahallisuuteen, elinkeinonharjoittajan aiempiin rikkomuksiin sekä elinkeinon rikkomuksella saavutettuun taloudelliseen hyötyyn.

Yksityisen täytäntöönpanon tehostamiseen tähtää ehdotus kuluttajan oikeudesta hyvitykseen silloin, kun elinkeinonharjoittaja rikkoo säännöksiä, jotka on annettu sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin nojalla. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden säännökset poikkeavat selvästi toisistaan. Ehdotus on kaksijakoinen; sillä halutaan varmistaa sekä sisämarkkinoiden toimivuus että kuluttajansuojan korkea taso. Sen mukaan jäsenvaltiossa kuluttajan käytössä on oltava sekä sopimukseen perustuva että sopimuksen ulkopuolinen oikeus hyvitykseen.²⁰

Yksityiset kuluttajakanteet ovat puolestaan osoittautuneet riittämättömiksi silloin, kun kyseessä on laaja-alainen haitta kuluttajille. Komissio ehdottaa nyt oikeussuojakeinoa kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi. Kieltokannedirektiiviä uudistettaisiin siten, että kuluttajien puolesta voitaisiin nostaa ns. edustajakanteita. Oikeus tällaisen kanteen nostamiseen voisi olla vain voittoa tavoittelemattomilla hyväksytyillä toimijoilla, kuten kuluttajajärjestöillä tai itsenäisillä julkisilla elimillä. Kanteella voitaisiin vaatia EU-oikeuden rikkomisen lopettamista, sen kieltämistä tai tällaisen rikkomuksen vaikutusten poistamista, myös korvausta kärsitystä vahingosta. Tavoitteena on parantaa erityisesti sellaisten kuluttajien asemaa, jotka joko oikeudenkäynnin kalleuden tai tiedonpuutteen takia eivät ryhtyisi hakemaan itselleen oikeutta. Edustajakannetta voitaisiin käyttää myös silloin, kun yksittäinen kuluttajalle aiheutunut haitta ei ole taloudelliselta arvoltaan suuri, mutta elinkeinonharjoittajan lainvastaisesta toiminnasta nauttima hyöty on merkittävä. Direktiiviehdotus kattaa myös kieltokannedirektiiviä laajemman alan kuluttajan taloudellisia etuja koskevia oikeudellisia säännöksiä kuten rahoituspalvelut, energia-alan, telekommunikaation, terveyden ja ympäristön. Kilpailun sisämarkkinoilla uskotaan paranevan, kun elinkeinonharjoittajat eivät voi jatkaa sääntöjen vastaista toimintaa.

Ehdotuksella on haluttu välttää ne väärinkäytösmahdollisuudet, joita sisältyy amerikkalaisyppäiseen ryhmäkanteeseen. EU-kannetta voisi ajaa vain tietyt ehdot täyttävä hyväksytty toimija. Tämän olisi

²⁰ Ehdotus direktiiviksi EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyäikaistamisen osalta direktiivien 93/13/ETY, 98/6/EY, 2005/29/EY ja 2011/83/EU muuttamisesta, COM(2018) 185.

kuuluttava valvonnan piiriin ja annettava tiedot yleisesti rahoitukseltaan ja erityisesti rahoituslähteistään yksittäisen kanteen osalta. Näin tuomioistuimien tai hallinnollinen viranomainen voisi arvioida mahdolliset eturistiriitoihin liittyvät väärinkäytösriskit. Lisäksi kieltokanteeseen perustuva hyvitysvaatimus voitaisiin esittää vain lainvoimaisen ratkaisun pohjalta.²¹

Komission kunnianhimoisena tavoitteena on, että nämä uuteen ehdotukseen sisältyvät muutokset saataisiin hyväksyttyä vielä tämän komission toimikaudella eli viimeistään keväällä 2019.

Tulevaisuuden näkymät

Kuluttajien oikeuksien toteutumisesta on siis EU:ssa pyritty vahvistamaan valvomalla ensinnäkin, että EU-direktiivit on saatettu oikein voimaan jäsenvaltioissa. Toiseksi on vahvistettu jäsenvaltioiden kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä ja antamalla niille tai vaihtoehtoisesti jäsenvaltioiden hyväksymille kuluttajien etuja ajamaan perustetuille järjestöille oikeus vaatimusten esittämiseen toisen jäsenvaltion hallinnollisissa elimissä tai tuomioistuimissa. Kolmanneksi on helpotettu kuluttajien mahdollisuuksia saada kuluttajariitaan ratkaisu vaihtoehtoisissa riidanratkaisuelimissä riippumatta siitä, onko tuote tai palvelu hankittu kivijalkakaupasta tai verkkokaupasta. Neljänneksi on ehdotettu, että yhdenmukaistetaan kuluttajaoikeuksien rikkomisen seuraamuksia, parannetaan kuluttajan oikeutta hyvitykseen ja luodaan mahdollisuus ajaa kuluttajien yhteisiä oikeuksia edustajakanteella.

Kaikilla näillä toimilla on haluttu varmistaa, että kuluttajan oikeudet toteutuvat myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, joka tuotteen tai palvelun toimittaa, on sijoittautunut muuhun kuin kuluttajan omaan tai kaupanteon jäsenvaltioon. Tavoitteena on ollut madaltaa kustannuksia, joita kuluttajalle aiheutuu oikeuksiensa ajamisesta ja parantaa kuluttajan mahdollisuuksia saada hyvitystä oikeuksien rikkomisesta.

Kuluttajaoikeutta ja kilpailuoikeutta on pidetty toisiaan täydentävinä oikeudenaloina. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että kuluttajansuojan vahvistaminen tukee reilua kilpailua ja sisämarkkinoiden toimintaa. Kun kuluttajat luottavat oikeuksiensa toteutumiseen, he uskaltauvat hankkia tavaroita ja palveluja toimittajilta muista jäsenvaltioista, mikä lisää kilpailua ja jäsenvaltioiden rajat ylittävää kaupankäyntiä.

²¹ Ehdotus direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista COM(2018) 184.

Ylläpitämällä tervettä kilpailua ja turvaamalla uusien yrittäjien pääsy markkinoille kilpailuoikeus puolestaan varmistaa sen, etteivät elinkeinonharjoittajat voi tarjota tuotteitaan liian korkeilla hinnoilla, että tuotevalikoima pysyy laajana ja että tuotekehitykseen panostetaan.

Mutta Big Dan²² kehitys on herättänyt kysymyksen, riittävätkö olemassa olevat säännökset ja erityisesti eri oikeudenalojen täytäntöönpanoviranomaisten toiminta ylläpitämään reilua kilpailua sisämarkkinoilla ja turvaamaan kuluttajien oikeuksia, kun valtavia tietomassoja käsitellään ja kaupataan markkinoilla. Yhden oikeudenalan normien noudattaminen kun ei välttämättä johda siihen, että noudatetaan samalla toisen oikeudenalan normeja eikä toisaalta yhden rikkomisen tarkoita välttämättä toisen rikkomista.²³ Tietomassojen kaupallistuminen johtaa kysymään, ovatko erityisesti kuluttajansuojan, tietosuojan ja kilpailuoikeuden täytäntöönpanotoimet linjassa toistensa kanssa, tukevatko ne toisiaan, vai onko niiden välillä ristiriitaa.

Korkea kuluttajansuojantaso on EU:ssa turvattu perusoikeuskirjan 38 artiklassa ja henkilötietojen suoja on perusoikeus EU:n alueella perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan. Siltä osin kuin siis elinkeinonharjoittaja toiminnallaan loukkaa henkilötietojen suojaa, ei elinkeinonharjoittaja voi vedota siihen, että toiminta on EU:n kilpailuoikeuden mukaista. Kilpailuoikeudellisten säännösten noudattaminen ei myöskään ole riittävää silloin, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo korkean kuluttajansuojan ylläpitämiseksi säädettyä normia. Aina tilanne ei kuitenkaan ole selvä.

Näillä kolmella oikeudenalalla on lukuisia yhtymäkohtia, mutta niiden tavoitteet ja niiden pohjalta tehdyt oikeudelliset arviot poikkeavat toisistaan. Kilpailuoikeus turvaa markkinoita, kuluttajansuoja yksittäisen kuluttajan asemaa ja tietosuojaa puolestaan kuluttajan henkilötietoja. Mutta yhteistä kuluttajansuojalle ja kilpailuoikeudelle EU:ssa on se, että säännöksillä pyritään edistämään sisämarkkinoiden toimintaa. Tosin kuluttajan hyvinvointia ja kuluttajan käsitettä on tulkittu hyvin eri tavoin näillä oikeudenaloilla, mikä heijastuu myös siihen jännitteeseen, joka vallitsee yhtäältä elinkeinonharjoittajien yhdenvertaiseen ase-

22 Termille ei ole luontevaa suomenkielistä vastinetta, mutta yleensä sillä tarkoitetaan valtavien ja jatkuvasti lisääntyvien tietomassojen keräämistä, säilyttämistä, jakamista, etsimistä, analysointia sekä esittämistä tietotekniikkaa ja tilastotiedettä hyödyntäen.

23 Preliminary opinion of the European Data Protection Supervisor, Privacy and competitiveness in the age of big data; The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy, 2014, s. 31.

maan tähtävään kuluttajasäännösten täysharmonisoinnin ja kulttuuri-
sesti sidotun kuluttajansuojan välillä.²⁴

Oikeuksien täytäntöönpanon järjestämisessä on nähtävissä yhden-
tymistä. Kaikilla kolmella oikeudenalalla kansallisilla viranomaisilla
on merkittävä asema. Alunperin keskitetty kilpailuoikeuden valvonta
hajautettiin osittain jäsenvaltioille, mutta komissiolle turvattiin laajat
tutkintavaltuudet ja sille katsottiin kuuluvan unioninlaajuisten merkit-
tävien tapausten käsittely.²⁵ Kuluttajansuojassa suunta on varovaisesti
hajauttamisesta keskittämiseen, kun yhteistyöasetuksen muutoksella
komissio vastuutettiin koordinoimaan sellaisten rikkomusten selvittä-
mistä, joiden vaikutukset ulottuvat unionin alueelle. Myös tietosuo-
jan täytäntöönpano kuuluu pääsäännön mukaan kansallisille tietosuo-
javaltuutetuille, mutta täytäntöönpanon johdonmukaisuus turvataan
EU-tasolla tietosuojavaltuutettujen yhteiselimen Euroopan tietosuoja-
neuvoston lausunnoilla ja ratkaisulla. Myös sanktioita koskevat sään-
nökset ovat lähentyneet toisiaan. Sekä tietosuojasääntelyssä että nyt
ehdotetuissa kuluttajansuojanormeissa jäsenvaltioiden lainsäädännön
edellytetään määrittävän rikkomuksista elinkeinonharjoittajan liike-
vaihtoon sidottu vähimmäissakko kilpailuoikeuden tapaan.²⁶

Täytäntöönpanoviranomaisten yhteistoimintaa on toivottu ja ne
ovat myös itse todenneet tarpeen toimia yhdessä. Kansallisella tasolla
kuluttajien puolesta toimivilla järjestöillä on ollut oikeus nostaa kilpai-
luoikeudellisia kanteita, mutta muun muassa varojen puutteen takia
tämä on ollut harvinaista.²⁷ Nyt kuluttajien EU-tason kattojärjestö
BEUC on toiminut aktiivisesti komission nostamissa kilpailujutuissa
tuoden näkyviin niihin liittyvän kuluttajaoikeudellisen näkökulman.²⁸
Vastaavasti EU-tason tietosuojaviranomainen esitti yhteisen fooru-
min perustamista näiden eri alojen toimijoille ja Digital Clearinghouse
kokoontui ensimmäisen kerran toukokuussa 2017. Käymissään keskus-
teluissa täytäntöönpanoviranomaiset näkivät toiminnassaan päällekkäi-
syyttä muun muassa silloin kun arvioidaan digimarkkinoilla kuluttaja-

²⁴ *Albertina Albors-Llorens*: Competition and Consumer Law in the European Union: Evolution and Convergence, Yearbook of European Law, Vol 33, No 1(2014) s. 163–193.

²⁵ *Jääskinen*, s. 141.

²⁶ *Albertina Albors-Llorens, Allison Jones*, The Images of the Consumer in EU legislation: Free movement and Competition Law, teoksessa (toim.) *Dorota Leczykiewicz, Stephen Weatherhill*: The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free movement and Competition Law, 2016, s. 92.

²⁷ Preliminary Opinion of the European Data Protection Supervisor, s. 31.

²⁸ Esimerkiksi tapauksissa Google Search, Android ja Aspen Pharma. BEUC on myös käynnistänyt hankkeen siitä, miten kilpailuoikeudellisia kuluttajan hyvinvointia koskevia standardeja tulisi mukauttaa digitaalisilla markkinoilla, BEUC "BEUC kicks off competition and big data project": <http://www.beuc.eu/press-media/news-events/beuc-kicks-competition-and-big-data-project>.

kaupassa käytettyjä haitallisia ehtoja, digitaalisille alustoille asetettavia ehtoja, turvallisuutta ja ns. vaeuutisia.²⁹

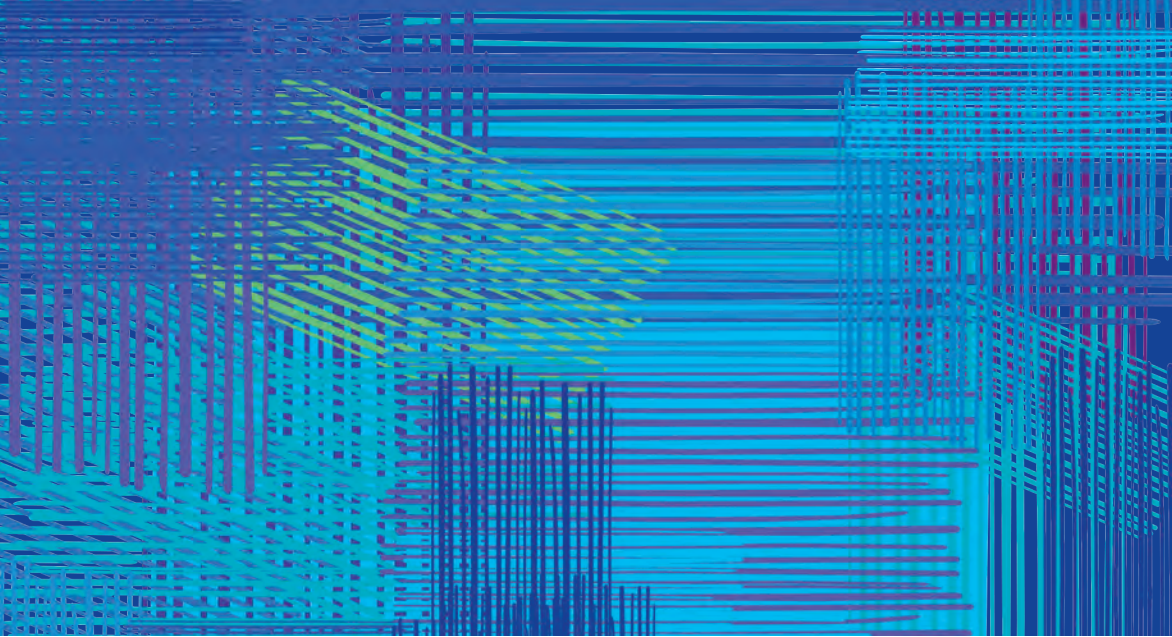
Viimeaikaisilla lainsäädäntöhankkeilla ja täytäntöönpanoviranomaisten yhteistyöllä halutaan parantaa jo olemassa olevan kuluttajansuojan täytäntöönpanoa. Tulevaisuudessa tarvittaneen jossain määrin myös materiaalisia oikeuksia koskevien säännösten muokkaamista ja ehkä kokonaan uusiakin säännöksiä esimerkiksi kuluttajan suojaamiseksi tekoälyn mukanaan tuomilta ongelmilta. Mutta niin kuluttajansuojaviranomaisten kuin kuluttajajärjestöjen toiminta tulee olemaan ratkaisevaa siinä, miten hyvin kuluttajansuojan korkea taso pystytään turvaamaan koko EU:n alueella. Tätä voidaan edesauttaa myös komission mahdollisuuksilla jatkossa tukea eri tavoin, myös taloudellisesti näiden toimintaa.³⁰

²⁹ Wolfgang Kerber: Digital markets, data, and privacy: competition law and data protection, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2016, Vol. 11, No 11, s. 866; European Data Protection Supervisor "Big Data & Digital Clearinghouse": https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/subjects/big-data-digital-clearinghouse_en.

³⁰ Kuluttajat vahvempaan asemaan, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, COM(2018) 183, s. 9.

Tietoa kirjoittajista

Tiina Astola	OTL, VT, pääjohtaja, Euroopan komissio (DG Just)
Peter Berglund	MSc, BBA, järjestelmäasiantuntija KKV
Tom Björkroth	VTT , dosentti (oikeustaloustiede) & Forskningsledare, Åbo Akademi
Martina Castrén	OTM, KTM, erikoistutkija KKV
Arttu Juuti	OTK, apulaisjohtaja KKV
Peter Karlsson	OTK, erikoistutkija KKV
Olli Kauppi	KTT, pääekonomisti KKV
Leena Lindberg	OTK, KTM, MA, osakas Asianajotoimisto Krogerus Oy
Rainer Lindberg	VTM, MA, OTM, apulaisjohtaja KKV
Timo Mattila	DI, VTM, ylijohtaja KKV
Kalle Määttä	OTT, kilpailuasianneuvos KKV
Antti Neimala	OTK, VT, osastopäällikkö TEM
Henrikki Oravainen	VTM, kehityspäällikkö KKV
Märt Ots	MSc, PhD (energy economics), General Director Konkurentsiamet
Anu Rajjas	MMT, dosentti (kuluttajaekonomia), tutkimuspäällikkö KKV
Niina Ruuskanen	HTM, erikoistutkija KKV
Mia Salonen	KTM, tutkimuspäällikkö KKV
Dan Sjöblom	Jur kand, General Director Post- och telestyrelsen
Sanna Syrjälä	OTK, MA, tutkimuspäällikkö KKV
Maarit Taurula	OTK, tutkimuspäällikkö KKV
Pekka Timonen	OTT, kansliapäällikkö OM
Jarkko Vuorinen	OTT, VTK, LL.M, VT, erikoistutkija KKV



KKI Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

