



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, kilpailukyvyn 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

Antti Neimala:

Suomalaisen kuluttajapolitiikan kehityskulkuja

Alkusanat – mikä on kuluttajanäkökulma?

Olen onnekas. Olen saanut työskennellä monien vaikuttavien esimiesten kanssa. Juhani Jokinen on yksi heistä.

Tämä kirjoitus on osa prosessia, joka lähti liikkeelle ensimmäisenä työpäivänäni Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Kiitos siitä kuuluu Jussille. Anekdootti kuvaa hänen tapaansa esittää huomioita asioista omalla tyyllillään: lyhyesti ja lakonisesti.

Mitä tapahtui 1.11.2017 noin kello 8.30? Menin ilmoittautumaan palvelukseen. Pidimme Jussin kanssa pienen palaverin, jonka kuluessa hän antoi yhden ohjeen ja esitti yhden kysymyksen pohdittavaksi.

Ohje oli hauska, että aletaan tutustua hommiin pikku hiljaa, löysin rantein. Pohdittavakseni annettu kysymys oli puolestaan haastavasti, mikä on kuluttajanäkökulma.

Mikä on kuluttajanäkökulma? Olen lähestynyt asiaa eri suunnista aina marraskuun alusta lähtien. Tässä artikkelissa teen tyypillisen tempun ja vastaan vähän kysymyksen vierestä. Tarkastelen nimittäin suomalaisen kuluttajapolitiikan kehitystä.

Hyvän talon rakentaminen ei onnistu ilman lujaa perustusta. Jos rakennukseen tulee valuvikoja, niitä ei korjata panemalla taulua suoraan kolmannen kerroksen seinällä. Tässä artikkelissa hahmotetaan kuluttajapolitiikan tilaa, sitä perusvalua, jonka varaan kuluttajanäkökulmat rakentuvat ja tarkentuvat.

Kirjoituksen tärkeimmät tarkastelukohteet ovat kuluttajapolitiikan primäärilähteet: hallitusohjelmien kuluttajapoliittiset linjaukset ja seitsemän julkaistua kansallista kuluttajapoliittista ohjelmaa. EU:n kuluttajapolitiikkaan on paneuduttu lähinnä kansallisten tavoitteiden kautta. Lainsäädäntöä puolestaan arvioidaan lähinnä havainnoimalla sen yleisiä kehityskulkuja.

Paljon relevanttia aineista on pitänyt rajata tässä tarkastelun ulkopuolelle. Kuluttajapolitiikkaan syntyy aineksia esimerkiksi OECD:n ja YK:n piirissä. OECD on muun muassa tuonut kuluttajapoliittiseen keskusteluun vahvan käyttäytymistieteellisen elementin. Lisäksi poh-

joismainen yhteistyö tällä alueella on perinteisesti ollut tiivistä. Lainsäädännön sisältä löytyisi puolestaan lukemattomia sinänsä kiinnostavia kysymyksiä alkaen kuluttaja-käsitteen määrittelystä.

Suomen hallitusohjelmat ja kuluttajapolitiikka

Suomea ja muita Pohjoismaita piderään korkean kuluttajansuojan maina. Maina, joissa kuluttaja-asiat ovat vahva osa yhteiskunnallista päätöksentekoa ja kuluttajansuoja elimellinen osa talouden toimintaa.

Tätä artikkelia valmistellessa lähtökohtainen oletus oli, että kuluttajapolitiikan kysymykset ovat hyvin edustettuina eri aikakausien hallitusohjelmissä. Siihen nähden löydökset osoittautuivat niukoiksi.

Hallitusohjelmat kuvaavat hyvin itsenäisen Suomen kehitysvaiheita. Tässä tarkastellaan kuluttajapolitiikan muovautumista ja määrittellään tarkastelun avuksi neljä erilaista kehityksen vaihetta: rakenteiden luomisen, valtiojohtoisen talouden, kuluttajapolitiikan ensiaskelten ja modernin kuluttajapolitiikan vaihe.

Hallitusohjelmien tarkastelu on tehty ilahduttavan helpoksi. Kaikki itsenäisen Suomen hallitukset kokoonpanoineen ja ohjelmineen löytyvät valtioneuvoston Internet-sivuilta.¹ Vaikka hallitusohjelmat ovatkin vain kapea osa yhteiskunnan toiminnanohjausta, ne ovat politiikan suuntaamisen avaindokumenteja. Siksi ne ovat myös relevantti tutkimuskohde.

Rakenteiden luomisen vaihe 1918-1950

Suomen itsenäisyyden alkutaipaleella hallitusten kaudet olivat lyhyitä, ja niin olivat hallitusohjelmatkin. Maan ensimmäistä hallitusta johti pääministeri Pehr Evind Svinhufvud. Itsenäisyyden ensimmäisten 10 vuoden aikana maassa oli ehtinyt olla jo 14 hallitusta.

Aivan itsenäisyyden alussa hallitusohjelmissä keskityttiin kansan yhtenäisyyden palauttamisen kannalta tärkeimmiksi koettuihin kysymyksiin. Ensimmäiset talouspoliittiset kirjaukset koskivat vakaiden olojen luomista talouselämälle, veropolitiikan kohtuullisuutta ja viljelijäväestön taloudellisen aseman turvaamista.² Myös sosiaalipolitiikka, kulttuurikysymykset ja kielellisen vähemmistön asema ovat varhaisten

¹ Ks. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>.

² Pääministeri Kaarlo Castrénin hallituksen ohjelma 22.4.1919. Tämä ohjelma, kuten tyypillisesti muutkin varhaisen vaiheen hallitusohjelmat, oli valtioneuvoston yleisistunnossa pidetty puhe.

hallitusohjelmien vakioaiheita. Varhaisista hallitusohjelmista ilmenee myös se, että elinkeinoelämää säännösteltiin samoin kuin esimerkiksi elintarvikejakeluakin.³

Rakenteiden luomisen vaiheeseen mahtuu 32 hallitusohjelmaa ja hieman yli kolme itsenäisyyden ensimmäistä vuosikymmentä. Tämän aikakauden hallitusohjelmista ei löydy kuluttajapolitiikkaa koskevia linjauksia. Ensimmäiset kuluttamiseen liittyvät kirjaukset sisältyvät vasta 1950-luvun hallitusohjelmiin. Luonnollinen selittävä tekijä tälle on, että valtiota, kansakuntaa ja taloutta oltiin vasta rakentamassa. Kuluttaminen ei vielä ollut merkittävä yhteiskunnallinen ilmiö. Hallitusohjelmista löytyy viittauksia kotitalouksien ja eri väestöryhmien tilanteeseen⁴, mutta yleinen kuluttajapolitiikka ei ollut vielä syntynyt.

Valtiojohtoisen talouden vaihe 1950-1972

Ensimmäinen suora maininta yksityisestä kulutuksesta on pääministeri Kekkosen I hallituksen ohjelmassa vuodelta 1950: ”Ylellisyyskulutusta on pyrittävä voimakkaasti supistamaan, jotta tyydyttävät elinehdot voitaisiin turvata jokaiselle kansalaiselle, ja kansan yhteisiä työponnistuksia lisättävä talouselämän pohjan tervehdyttämiseksi.”⁵ Kannanottoa ei voine varsinaisesti pitää yleisenä kuluttajapolitiittisena linjauksena.

Pääministeri Kekkosen hallitusohjelmissa on tyypillisesti tavoitteita, jotka koskevat maataloustuotannon edellytyksiä ja tavaroiden hintojen sääntelyä. Kekkosen II hallituksen ohjelmassa edistetään sekä maanviljelijöiden toimeentuloa että kuluttajien elintarvikkeiden saantia: ”Maataloustuotannon keskeiseksi pyrkimykseksi on otettava tyydyttävän toimeentulon hankkiminen maatalouden harjoittajille ja riittävän elintarvikkeiden saannin turvaaminen kuluttajille.”⁶ Kekkosen III hallituksen ohjelmassa linjataan muun muassa, että ryhdytään toimenpiteisiin ”eräiden tärkeiden kulutus- ja tuotantotavaroiden hintojen alentamiseksi” ja ollaan valmiita poistamaan liikevaihtovero ”eräiltä tärkeiltä kulutustarvikkeilta ja työvälineiltä”⁷. Kekkosen viimeisen eli viidennen hallituksen ohjelman toimintapöytäkirjassa on ajan trendiä kuvaava kohta, joka koskee eräiden kulutushyödykkeiden kuten ”päällisvaatteiden, mukaan lukien lammasturkit ja turkisvuoriset takit”⁸ liikevaihto-

3 Pääministeri Rafael Erichin hallituksen ohjelma 15.3.1920.

4 Esimerkiksi pääministeri Karl-August Fagerholmin hallitusohjelmassa 29.7.1948 sitoudutaan asunto-olojen parantamiseen ja kiinnitetään huomiota tarpeeseen kohentaa kalataloutta ja kalastajaväestön olosuhteita.

5 Pääministeri Kekkosen hallituksen ohjelma 17.3.1950.

6 Pääministeri Kekkosen II hallituksen ohjelma 17.1.1951.

7 Pääministeri Kekkosen III hallituksen ohjelma 20.9.1951.

8 Pääministeri Kekkosen V hallituksen 20.10.1954 annetun ohjelman liitteenä oleva toimintapöytäkirja.

veron poistamista. Valtio ohjasi vahvasti elinkeinotoimintaa yleisesti ja hinnanmuodostusta erityisesti.

Vielä 1950-luvun loppupuolelle tultaessa hallitusohjelmat kuvasivat voimakkaan valtiojohtoista otetta taloudesta. Tämän mukaisesti esille nousi lähinnä hintavalvonta. Näin asiasta kirjoitettiin pääministeri Fagerholmin III hallituksen ohjelmassa: ”Kuluttajahintoja on edelleen tehokkaasti valvottava ja hintakeinottelu estettävä.”⁹

Sama perusvire jatkui 1960-luvun alussa. Pääministeri Karjalaisen hallituksen ohjelmassa linjatun liikevaihtoverokannan tavoitteena oli estää välttämättömyyshyödykkeiden hintatason nousu. Lisäksi todettiin, että hallitus harkitsee samassa tarkoituksessa muitakin toimenpiteitä.¹⁰

Pääministeri Reino Lehdon toimitusministeristön suppeassa ohjelmassa todetaan lyhyesti: ”Hallitus huolehtii kaikin sen käytettävissä olevin keinoin siitä, että uuden liikevaihtoverolain tullessa voimaan kuluttajien kannettavaksi tulevat ainoastaan lain edellyttämät rasitukset.”¹¹

Valtiojohtoisuus näkyi suhtautumisessa koko talouden toimintaan. Vielä pääministeri Koiviston hallitusohjelma on tästä tyypillinen esimerkki: ”Aktiivisella työllisyys- ja kasvupolitiikalla pyritään elvyttämään sekä yksityistä että julkista yritystoimintaa. Uuden perusteollisuuden rakentaminen on ensi sijassa yhteiskunnan tehtävä.”¹²

Valtiojohtoisen talouden vaihe kattaa 23 hallitusta ohjelmineen. Ajanjakso alkoi 1950-luvun alusta ja jatkui 1970-luvun alkupuolelle. Teollisuuden rakentaminen katsottiin ensi sijassa yhteiskunnan tehtäväksi, minkä mukaisesti valtio osallistui aktiivisesti elinkeinotoimintaan. Kuluttajakysymyksiä kyllä linjattiin, mutta kyse oli lähinnä kulu-työhyödykkeiden saatavuuden turvaamisesta ja hintatason määrittämisestä valtion toimesta.

Kuluttajapolitiikan ensiaskelten vaihe 1972–1987

Pääministeri Rafael Paasion II hallituksen ohjelmassa linjataan ensimmäistä kertaa tavoite parantaa yleistä kuluttajansuojaa: ”Kuluttajansuojelua parannetaan ja valmistellaan toimenpiteitä kaupan keskittymisen epäsuotuisien vaikutusten torjumiseksi.”¹³ Tässä vaiheessa keinoja kuluttajansuojan parantamiseksi ei vielä määritellä. Kuluttajansuojan parantaminen ja kaupan keskittymisestä aiheutuvien kielteisten vaiku-

9 Pääministeri Fagerholmin III hallituksen ohjelma 29.8.1958.

10 Pääministeri Karjalaisen hallituksen ohjelma 13.4.1962.

11 Pääministeri Lehdon hallituksen ohjelma 18.12.1963.

12 Pääministeri Koiviston hallituksen ohjelma 23.3.1968.

13 Pääministeri Paasion II hallituksen ohjelma 23.2.1972.

tusten torjuminen esitetään tämän hallitusohjelman samassa kohdassa, yhteisenä tavoitteena. Myöhemmin hallituksen esityksessä kuluttajansuojalaiksi käytettiin kaupan keskittymisestä johtunutta kuluttajien aseman heikkenemistä yhtenä keskeisenä perusteena koko kuluttajansuojalainsäädännön luomiselle.

Pääministeri Sorsan I hallituksen ohjelmaan sisältyy kirjauksia, joilla on ollut ratkaiseva merkitys myöhempään kuluttajapolitiikan kehitykseen. Tässä, järjestyksessä 56. hallitusohjelmassa, linjattiin: ”Selvitetään, miten kaupan keskittymisen epäsuotuisia seurauksia olisi torjuttava ja pienkaupan kilpailumahdollisuuksia parannettava pyrkien samalla riittävän ja tasapuolisen kuluttajapalvelun takaamiseen. Hinta- ja kilpailukomitean ehdotusten pohjalta ratkaistaan kysymys hintojen ja kilpailun valvonnasta ja perustetaan elinkeinovirasto. Samassa yhteydessä tehostetaan hintoja ja kilpailuvalvontaa koskevaa aluehallintoa. Uudistetaan kuluttajansuojeluhallinto, johon kuuluu kuluttaja-asiamies. Kuluttajasuojelulain valmistelu käynnistetään välittömästi.”¹⁴

Sorsan I hallituksen ohjelmakirjauksen perusteella käynnistettiin valmistelu kuluttajansuojalainsäädännön antamiseksi sekä elinkeino- ja kuluttajahallinnon luomiseksi. Kuten kirjauksesta ilmenee, kilpailu- ja kuluttajapolitiikka kulkivat käsi kädessä. Kaupan keskittymisen katsottiin haittaavan pienkaupan kilpailumahdollisuuksia ja heikentävän kuluttajien asemaa. Tilannetta korjaamaan tarvittiin kokonaan uutta lainsäädäntöä ja uudistunutta hallintoa.

Sorsan I hallituksen jälkeen toimivat pääministeri Keijo Liinamaan virkamieshallitus (13.6.–30.11.1975), pääministeri Miettusen II hallitus (30.11.1975–29.9.1976) ja III hallitus (29.9.1976–15.5.1977). Näiden hallitusten ohjelmissa kuluttajapolitiikkaa ei linjattu tai edes mainittu. Sen sijaan pääministeri Sorsan II hallituksen ohjelmassa palatettiin kuluttajapolitiikan kysymyksiin, kun hallitus ilmoitti eräiden linjausten ohessa noudattavansa ”hallituspuolueiden edellisen yhteistyöhallituksen ohjelmaa”¹⁵. Täten Sorsan I hallituksen ohjelman poliittiset linjaukset otettiin uudelleen käyttöön. Kuluttajansuojalaki annettiin, ja se tuli voimaan pääministeri Sorsan II hallituksen kaudella 1.9.1978 eli jotakuinkin 40 vuotta sitten.

Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen (26.5.1979–19.2.1982) ohjelmassa kuluttajapolitiikasta ei ole linjauksia. Tämä selittyy erityisesti sillä, että kuluttajansuojalaki ja kuluttajahallinnon uudistus kuluttaja-asiamiehineen oli toteutettu edellisellä hallituskau-

¹⁴ Pääministeri Sorsan I hallituksen ohjelma, kohta 10, 4.9.1972.

¹⁵ Pääministeri Sorsan II hallituksen ohjelma 15.5.1977.

della. Kuluttajapolitiikkaa ei kosketella myöskään pääministeri Sor-san III (19.2.1982–6.5.1983) ja IV hallituksen (6.5.1983–30.4.1987) ohjelmissa.

Yleinen kuluttajapolitiikka ei ollut vielä 1980-luvulle tultaessakaan noussut keskeiseksi politiikkalohkoksi. Kuluttajansuojalain säätäminen oli historiallinen merkkipaalu, mutta kun laki oli annettu ja hallinto uudistettu, politiikkatarpeet oli hoidettu pitkäksi aikaa eteenpäin.

Modernin kuluttajapolitiikan vaihe 1987–

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen (30.4.1987–26.4.1991) ohjel-massa tunnistetaan ”talouden yleismaailmallinen rakennemuutos”¹⁶ ja todetaan, että talouden perustan vahvistaminen edellyttää kykyä vastata rakennemuutoksen haasteisiin ja tarttua sen tuomiin mahdollisuuksiin. Ohjelmassa ei ole varsinaisia kuluttajapolitiittisia linjauksia, vaan se painottuu kilpailupolitiikan tehostamiseen ja hintavalvonnan uudistamiseen: ”Kilpailun lisäämiseksi ja markkinamekanismin toimivuuden parantamiseksi uudistetaan kilpailulainsäädäntöä ja hintavalvontajärjestelmää.”¹⁷ Tuloksena oli, että kilpailuasiat irrotettiin elinkeinohallituksesta, jolloin kilpailu- ja kuluttaja-asiat ajautuivat täytäntöönpanotallalla kauemmaksi toisistaan joksikin aikaa.¹⁸

Pääministeri Ahon hallituksen (26.4.1991–13.4.1995) ohjelmassa – sen yleistä talouspolitiikkaa koskevassa jaksossa – on samantyyppinen mutta pidemmälle menevä kilpailupoliittinen kirjaus kuin Holkerin hallitusohjelmassa: ”Kotimaista hintatasoa pyritään alentamaan ja tarjontaa monipuolistamaan lisäämällä kuluttajan eduksi koituvaa kilpailua uudistamalla kilpailulainsäädäntö. Asetettuihin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin päämääriin pyritään parantamalla markkinatalouden toimivuutta.”¹⁹

EU-jäsenyys toteutui pääministeri Ahon hallituksen kaudella. Jäsenyys ei ollut hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena, vaan siinä tavoiteltiin hyvää ETA-sopimusta: ”Hallitus pyrkii Euroopan talousaluetta koskeissa neuvotteluissa sovitussa aikataulussa tasapainoiseen ETA-sopimukseen. Tavoitteena on sen avulla turvata suomalaisille henkilöille ja yrityksille mahdollisimman tasavertainen asema eurooppalaisilla sisä-

16 Pääministeri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

17 Ibid.

18 Kilpailuvirasto perustettiin lailla kilpailuvirastosta (711/1988), joka tuli voimaan 1.10.1988, eli osapuolleen 10 vuotta kuluttajansuojalain säätämisen jälkeen.

19 Pääministeri Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

markkinoilla...”²⁰ Tasavertaisen aseman turvaaminen suomalaisille sisämarkkinoilla on mitä suurimmissa määrin kuluttajapolitiittinen tavoite.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen (13.4.1995–15.4.1999) ohjelmassa on erityinen oikeuspolitiikan jakso. Siinä on kuluttajapolitiikan kannalta merkittävä linjaus: ”Mahdollistetaan ryhmäkanteen käyttöönotto ympäristö-, työrikos- ja kuluttajasuoja-asioissa. Tehostetaan kilpailulainsäädäntöä monopolisoitumisen estämiseksi.”²¹

Ryhmäkannetta koskeva Lipposen I hallituksen ohjelmakirjaus on käytännössä vasta toinen konkreettinen kuluttajapolitiittinen hallitusohjelmakirjaus hallitusohjelmien pitkässä sarjassa. Ensimmäinen oli tehty yli 20 vuotta aikaisemmin pääministeri Sorsan I hallitusohjelmassa, kun sitouduttiin luomaan kuluttajansuojalainsäädäntö. Toinenkin kirjaus koski lainsäädännön uudistamista, mikä kertoo osaltaan politiikan sääntelyintensiteetistä.

Ensimmäisenä yleisempänä horisontaalisen kuluttajapolitiikan hallitustason linjauksena voi pitää pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen (15.4.1999–17.4.2003) ohjelman elinkeino- ja energiapolitiikkaa koskevassa jaksossa esitettyjä tavoitteita: ”Hallituksen tavoitteena on vaikuttaa aktiivisesti EU:n kuluttajapolitiikan kehittämiseen Suomen kansallisten näkökohtien mukaisesti. Hallitus valmistelee vaalikauden kattavan kansallisen kuluttajapolitiittisen ohjelman, joka antaa suuntaaviivat kuluttaja-asioden kehittämiseksi ja kuluttajansuojan turvaamiseksi globalisoituvassa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuluttaja- ja talousvalistusta tehostetaan. Otetaan käyttöön selkeät alkuperämerkinnät sekä elintarvikkeiden kotimaisuusmerkintä. Hallitus selvittää voimassa olevien aukiolosäännösten vaikutuksia kuluttajien etuihin, kaupan rakenteeseen ja kaupan henkilöstön asemaan.”²²

Hallitusohjelma kertoo, että tuore jäsenmaa halusi vaikuttaa aktiivisesti EU:n kuluttajapolitiikan kehittämiseen ottaen huomioon globalisoituvan, nopeasti muuttuvan toimintaympäristön. EU-vaikuttamisen pohjaksi päätettiin myös valmistella kansallinen kuluttajapolitiittinen ohjelma.

Edellä lainatut hallitusohjelmalinjaukset olivat ensimmäisiä nimenomaan kuluttajapolitiikan kysymyksiä laajemmin käsitelleitä hallitusohjelmakohtia. On toki muistettava, että kuluttajien asemaan vaikuttavia politiikkalohkoja on lukuisia. Esimerkiksi samaisen, pääministeri

²⁰ Ibid.

²¹ Pääministeri Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.

²² Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

Lipposen II hallituksen ohjelman viestintäpolitiikan ja tietoyhteiskuntapolitiikan jaksossa on selkeästi kuluttajapolitiittisia linjauksia.

Pääministeri Jäätteenmäen hallituksen (17.4.2003–24.6.2003) ohjelmassa jatkui kuluttajapolitiikan aktiivinen linjaaminen. Hallitusohjelman elinkeino- ja energiapolitiikan osiossa on jakso kuluttaja- ja kilpailupolitiikasta. Kuluttajapolitiittiset tavoitteet on määritelty tässä hallitusohjelmassa laajemmin kuin missään muussa hallitusohjelmassa: ”Kuluttajanäkökulmaa päätöksenteossa vahvistetaan. Kuluttajan perusoikeudet turvataan kansainvälistyvillä markkinoilla. Valvonnan tehostamiseksi lisätään kansainvälistä yhteistyötä. Kuluttajaneuvonnan riittävyys ja laatu turvataan tasapuolisesti koko maassa. Paikallistasolla hoidettavien neuvontatehtävien, muun muassa kunnallisen kuluttajaneuvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan, tarvetta ja asemaa arvioidaan kokonaisuutena. Palvelujen järjestämistapaa kehitetään nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi. Varmistetaan lainsäädäntöön sisältyvien julkisten palveluvelvoitteiden ajantasaisuus ja selvitetään tarve muiden välttämättömyyspalveluiden saatavuuden turvaamiseen. Nykyinen kauppojen aukiololainsäädäntö pidetään voimassa, jotta nykykäytännöstä saadaan kokemuksia pidemmällä aikavälillä. Eduskunnan edellyttämä selvonteko annetaan vaalikauden lopussa.”²³

Pääministeri Jäätteenmäen hallitusohjelman kuluttajapolitiikan kirjaukset ovat yhdistelmä kunnianhimoisia yleisiä linjauksia sekä kuluttajien oikeudellista asemaa ja hallintoa koskevia tavoitteita. Huomionarviosta on muun ohella se, että tässä hallitusohjelmassa sitoudutaan välttämättömyyspalveluiden turvaamiseen nimenomaan osana kuluttajapolitiikan toteuttamista.

Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa kuluttaja-asioita linjataan myös osana energiapolitiikkaa sekä tietoyhteiskunta- ja viestintäpolitiikkaa. Hallitusohjelman oikeuspolitiikkaa koskevassa jaksossa palataan lisäksi Lipposen I hallituksen ohjelman linjaukseen ryhmäkanteen käyttöön otosta: ”Selvitetään ryhmäkanteen käyttömahdollisuus muun muassa kuluttajakauppa-asioissa.”²⁴ Ryhmäkannetta koskeva kirjaus oli kaventunut ja pehmentynyt Lipposen I hallituksen ohjelmaan verrattuna, sillä siitä oli jätetty pois ympäristö- ja työrikosasiat, minkä lisäksi tässä vaiheessa sitouduttiin asian selvittämiseen, eikä ykskantaan lain toteuttamiseen.

²³ Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003.

²⁴ Ibid.

Pääministeri Vanhasen hallituksen (24.6.2003–19.4.2007) ohjelma toisti pääministeri Jäätteenmäen hallitusohjelman sisällön sellaisenaan. Sen vuoksi sitä ei tarkastella enemmälti.²⁵

Pääministeri Vanhasen II hallituksen (19.4.2007–22.6.2010) ohjelmassa kuluttajapolitiikka sisältyi elinkeinopolitiikan jaksoon ja oli osa kilpailu-, sisämarkkina- ja kuluttajapolitiikkaa: ”Hallitus kiinnittää erityistä huomiota EU:n sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön ennakkoivaan kehittämiseen ja aktiiviseen vaikuttamiseen lainsäädännön saamiseksi entistä toimivammaksi. Huolehditaan palveludirektiivin tehokkaasta täytäntöönpanosta. Laaditaan uusi kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2008–2011. Ohjelman valmistelussa otetaan huomioon kuluttajien toimintaympäristön muutokset, nykyisen ohjelman toteuttamisesta saadut kokemukset sekä EU:ssa hyväksytyn kuluttajapolitiittisen strategian linjaukset vuosille 2007–2013.”²⁶

Hallitusohjelmassa kytketään tavoite vaikuttaa aktiivisesti EU:n sisämarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön hyvin selvästi kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaan. Mielenkiintoista on, että kansallisen kuluttajapolitiittisen ohjelman valmistelusta päätettiin siten, että ohjelmassa tuli erikseen ottaa huomioon EU:n kuluttajapolitiittisen strategian linjaukset. Hallituksen yleinen EU-politiikka oli kunnianhimoista, ja tähän linjaan kuluttajapolitiikan tavoitteet istuivat hyvin: ”Suomi on aloitteellinen ja aktiivinen Euroopan unionin jäsenmaa, joka toimii unionin uudistamisen ytimessä.”²⁷

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen (22.6.2010–22.6.2011) ohjelmassa tehtiin eräitä linjauksia, joilla täydennettiin Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaa. Näissä täydennyksissä ei ollut kuluttajapolitiittisia linjauksia.²⁸

Pääministeri Jyrki Kataisen (22.6.2011–24.6.2014) ohjelman ensimmäinen kuluttajapolitiittinen linjaus liittyy pohjoismaiseen yhteistyöhön. Hallitusohjelmassa korostetaan pohjoismaisen yhteistyön merkitystä ja määritellään luonnollisia yhteistyöaloja, joihin kuluttajakysymykset kuuluvat: ”Puolustus-, tiede- ja innovaatiopolitiikka sekä ympäristö ja kuluttajakysymykset ovat luonnollisia pohjoismaisia yhteistyöaloja, joita tulisi voimakkaasti kehittää.”²⁹

Pääministeri Kataisen hallituksen varsinaiset kuluttajapolitiittiset linjaukset on kirjattu hallitusohjelman elinkeino-, työllisyys- ja innovaa-

25 Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

26 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

27 Ibid.

28 Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010.

29 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

tiopolitiikan jaksoon. Jaksossa Kilpailua kuluttajien eduksi linjataan: ”Vahvistetaan kuluttajapolitiikan ohjausta ja toimintaedellytyksiä sekä laaditaan uusi kuluttajapoliittinen ohjelma. Selkeytetään kuluttajansuojaja-alan toimijoiden työnjakoa. Selvitetään kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan uudelleenjärjestämistä. Vahvistetaan markkinavalvonnan yhteistyötä ja koordinaatiota valtionhallinnossa Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteiden tehokkaaksi toimeenpanemiseksi.”³⁰

Yleiskirjausten lisäksi muutama kuluttaja-asioiden linjaus löytyy hallitusohjelman sektoripolitiikan jaksoista, kuten liikennepolitiikasta ja ruokapolitiikasta. Hallitus sitoutui myös erikseen parantamaan kuluttajajärjestöjen toimintamahdollisuuksia.³¹

Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen (24.6.2014–29.5.2015) ohjelmassa jatkettiin Kataisen hallitusohjelman toteuttamista: ”Kataisen hallituksen ohjelma vaalikaudelle 2011–2015 ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa.”³² Uusia kuluttajapoliittisia linjauksia ei annettu.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen (29.5.2015–) ohjelmassa on yksi suora, kauppapolitiikkaan liittyvä viittaus kuluttajakaksymyksiin: ”Vapaakauppasopimuksissa on turvattava oikeusvaltioperiaate ja ruokaturva sekä jäsenvaltioiden oikeus syrjimättömään sääntelyyn mm. ympäristönsuojelun ja kuluttajansuojan parantamiseksi.”³³ Tämän ohessa hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kilpailukyvyyn vahvistaminen sääntelyä purkamalla. Tämän tavoitteen osana on muun muassa seuraava, selkeästi kuluttajapoliittinen linjaus: ”Osana sääntelynpurkua kauppojen aukioloaikoja vapautetaan.”³⁴

Modernin kuluttajapolitiikan vaihe on ollut aikaa, jolloin hallitusohjelmat ovat olleet huomattavasti laajempia kuin aikaisemmin. Tässä on katsottu modernin kuluttajansuojan vaiheen alkaneen 1980-luvun lopussa pääministeri Holkerin kaudella. Talouden globaali rakenneuudistus oli alkanut, ja Suomen talouspolitiikkaa alettiin ohjata uusiin suuntiin.

Vaihetta on leimannut vuonna 1995 alkanut EU-jäsenyys. Se on näkynyt selvästi hallitusohjelmissa. Jäsenyyden alkuaikoina hallitukset harjoittivat aktiivista EU-politiikkaa, ja niinpä kansallisen kuluttajapolitiikankin jatkuva painopiste oli EU:n kuluttajapolitiikkaan vaikuttamisessa. Tällä vuosikymmenellä kuluttajapolitiikan linjaukset ovat olleet taas vähäisempiä.

30 Ibid.

31 Ibid.

32 Pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelma 24.6.2014.

33 Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma 29.5.2015.

34 Ibid.

Kuluttajapolitiikka on edelleen saanut verrattain ohuesti huomiota hallitusohjelmissa. Uusimpienkin hallitusohjelmien valossa on perusteltua todeta, että kuluttajapolitiikkaa koskevat hallitusohjelmakirjaukset ovat lähinnä joukko irrallisia tavoitteita ja niiden toteuttamista koskevia keinoja. Koko ajan pitää kuitenkin muistaa, että laajassa mielessä kuluttajien asemaan vaikuttavia linjauksia sisältyy esimerkiksi hallitusohjelmien talous- ja veropolitiikan, viestintäpolitiikan, asuntopolitiikan ja oikeuspolitiikan jaksoihin.

Suomen kuluttajapoliittiset ohjelmat

Suomessa on julkaistu kaikkiaan seitsemän kuluttajapoliittista ohjelmaa, ensimmäinen vuonna 1983 ja viimeinen vuonna 2012. Tämän vuosille 2012–2015 annetun ohjelman jälkeen ei ole valmisteltu uutta kansallista kuluttajapoliittista ohjelmaa. Kolme viimeistä eli vuosina 2004, 2008 ja 2012 valmistellut ohjelmat on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksillä. Tässä jaksossa kuvataan ohjelmien rakennetta ja sisältöä, avainkohtia poimien sekä kehityssuuntia arvioiden.

Vuoden 1983 ohjelma - ensimmäinen lajissaan

Ensimmäisen kuluttajapoliittisen ohjelman johdannossa kuvataan kuluttamisen tilaa 1980-luvun alussa seuraavasti: ”Suomen kaltaisessa pitkälle teollistuneessa valtiossa kuluttaminen eli tavaroiden ja palvelusten käyttö inhimillisten tarpeiden tyydytykseen on maailmanlaajuisesti tarkasteltuna hyvin runsasta.”³⁵

Vaikka hallitusohjelmissa ei vielä juuri tunnisteta kuluttajapolitiikan kysymyksiä 1980-luvun alkupuolella, saman aikakauden kuluttajapoliittisessa ohjelmassa linjataan tavoitteita laajasti ja monipuolisesti. Ohjelmassa esitetään sekä horisontaalisia että sektorikohtaisia tavoitteita. Edellisiin lukeutuvat hyödykkeiden määrää, laatua, hintaa ja hyödyketietoja koskevat kysymykset. Jälkimmäisiin puolestaan kuuluvat vähittäiskauppaa, pankkeja ja vakuutustoimintaa, asumista sekä julkisia palveluita koskevat tavoitteet. Lisäksi siinä on lainsäädäntöä, tutkimusta ja hallintoa koskevia näkemyksiä.

Ohjelmassa on kiinnostavaa pohdiskelua kysynnän ja tarjonnan, kuluttajapolitiikan ja kilpailupolitiikan välisestä suhteesta. Pohdiskelu

³⁵ Kuluttajapoliittinen ohjelma, s. 1. Hyväksytty kuluttajaneuvostossa 12.1.1983. Kuluttajaneuvoston julkaisu 2/1983.

päättyy tiivistykseen: ”Yhteiskunnan hyvinvoinnin tason parantaminen on markkinoiden toiminnan epätäydellisyyksistä ja puutteista huolimatta kuitenkin yleisesti hyväksytty tavoite, johon talous- ja yhteiskuntapoliittisin toimenpitein pyritään. Tämä tavoite on perustana myös kuluttajapoliittisia tavoitteita asetettaessa ja niihin pyrittäessä.”³⁶

Vuoden 1991 ohjelma – politiikan määrittelyä ja toimintaympäristöanalyysia

Edellisestä ohjelmasta ehti kulua liki kymmenen vuotta ennen kuin seuraava annettiin. Uuden ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet kohdentuivat vuosiin 1992–1995.

Vuoden 1991 ohjelmassa on analyysia kuluttajapolitiikan tarpeesta ja tavoitteista muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuluttajapolitiikan ydintavoite määritellään ohjelmassa tiiviisti: ”Kuluttajapolitiikan tavoite on ehkäistä ja ratkaista mahdollisesti syntyvät kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset ristiriidat ja ongelmat.”³⁷ Ohjelmassa todetaan kuluttaja-asioiden liittyvän ”laajasti ajatellen kaikkeen inhimilliseen toimintaan” ja mainitaan erikseen veropolitiikka, asuntopolitiikka ja maatalouspolitiikka.³⁸

Varsinainen toimenpideohjelma sisältää kolmisenkymmentä tavoitetta seuraavilla osa-alueilla: kuluttajan yleinen oikeussuoja, tuoteturvallisuus, ympäristö, kuluttajien taloudellinen turvallisuus, kuluttajahintojen alentaminen, kuluttajavalistus- ja kasvatus, kuluttajien vaikutusmahdollisuudet, kuluttajien toimintaedellytykset ja kuluttajaviranomaisten sekä kuluttajajärjestöjen toimintaedellytykset.³⁹ Kuluttajan yleisen oikeussuojan alla yksi kolmesta toimenpiteestä koskee ryhmäkannelainsäädännön edellytysten selvittämistä ja tarpeellisten ehdotusten tekemistä.⁴⁰ Asiasta oli tämän jälkeen kirjaus pääministeri Lipposen I hallituksen ja pääministeri Jäätteenmäen hallituksen ohjelmissa.

Huomionarvoista on, että osana ohjelman toimintaympäristöanalyysia arvioidaan kilpailun lisääntymisen vaikutuksia. Lähtökohtana on, että markkinoiden avaaminen kansainväliselle kilpailulle lisää talouden tehokkuutta, mikä edellyttää sääntelyn purkamista. Tilanne nähdään

³⁶ Ibid., s. 5.

³⁷ Kuluttaja-asiain neuvottelukunta. Kuluttajapoliittinen ohjelma, s. 6. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki 1991.

³⁸ Ibid., s. 7.

³⁹ Ibid., s. 26–37.

⁴⁰ Ibid., s. 27.

kuitenkin myös uhkana kuluttajien kannalta: kotimainen tuotanto ja työllisyys voivat kärsiä, koulutetut ja kielitaitoiset työntekijät voivat jättää Suomen ja eläkeläisetkin voivat viedä omaisuutensa ja eläkkeensä halvemman hintatason maihin.⁴¹

Vuoden 1997 ohjelma – kunnianhimoisia EU-tavoitteita

Vuonna 1997 julkaistu kuluttajapolitiittinen ohjelma oli ensimmäinen, joka valmisteltiin EU-jäsenyyden alkamisen jälkeen. Ohjelman johdannossa todetaan, että ohjelmaan ovat vaikuttaneet muuttunut kansainvälinen tilanne ja Suomen asemassa tapahtuneet muutokset, ennen kaikkea Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja yhteisön kuluttajapolitiikka.⁴²

Kuluttajapolitiikan lähtökohdissa viitataan Yhdistyneiden kansakuntien kuluttajansuojan yleisohjeisiin ja kiteytetään suomalaisen kuluttajapolitiikan perustavoite seuraavasti: ”Suomen kansallisen kuluttajapolitiikan perustavoitteena on edistää kuluttajien etuja ja turvata kuluttajien keskeisten oikeuksien toteutuminen.”⁴³ Tässäkin ohjelmassa katsotaan kuluttajapolitiikan olevan laaja-alaista ja edellytetään kuluttajapolitiikan tavoitteiden sisällyttämistä myös muihin yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin.⁴⁴

Ohjelmassa on tehty selvä erottelu kotimaisiin kuluttajapolitiikan tavoitteisiin ja Suomen suhtautumiseen EU:n kuluttajapolitiikkaan.

Kotimaiset tavoitteet määritellään seuraavien otsikoiden alla: kuluttajapolitiikka ja kestävä kehitys, kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja kuluttajien edustuksen vahvistaminen, tuotteiden turvallisuus, palvelujen saatavuus, välttämättömyyspalvelut, rahoituspalvelut, kuluttaja tietoyhteiskunnassa, kuluttajainformaation ja kuluttajakasvatuksen tehostaminen, standardoinnin tehostaminen ja kuluttajaedustuksen varmistaminen, lasten asema kuluttajina, laatu- ja hintatietoisuuden sekä kuluttajia hyödyttävän kilpailun lisääminen palvelualoilla, kunnallisen kuluttajaneuvonnan laadun ja saatavuuden parantaminen, kuluttajien etujen turvaaminen mahdollisen EMU-jäsenyyden toteutuessa sekä talous- ja velkaneuvonta.⁴⁵

⁴¹ Ibid., s. 15–16.

⁴² Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 1997–1999, s. 9. Kauppa- ja teollisuusministeriön neuvottelukuntaraportteja 4/1996.

⁴³ Ibid., s. 10.

⁴⁴ Ibid., s. 11.

⁴⁵ Ibid., s. 12–22.

Kunkin otsikon alla on esitetty omat tavoitteensa. Palvelualojen kilpailun lisäämistä koskeva tavoite on kuluttaja- ja kilpailupolitiikan yhteensovittamisen näkökulmasta erityisen kiinnostava. Tätä koskeva ohjelmakohta on kuitenkin varsin suppea. Kohdassa todetaan, että luotettavat palveluiden hintavertailut voisivat muun ohessa ylläpitää ja edistää tervettä kilpailua.

EU:n kuluttajapolitiikkaa koskevassa osassa selostetaan ensin eurooppalaisen kuluttajapolitiikan kehitystä ja määritellään sen ajan-kohtaiset kysymykset. Sen jälkeen linjataan Suomen kanta EU:n kuluttajapolitiikan yleiseen kehittämiseen: ”Suomi katsoo, että Rooman sopimusta tulisi hallitusten välisessä konferenssissa tarkistaa siten, että kuluttajien asema voitaisiin turvata nykyistä paremmin kaikessa yhteisön toiminnassa.”⁴⁶ Edelleen ohjelmassa tunnistetaan Suomen kannalta keskeisimmät operatiiviset eurooppalaiset kuluttajansuojan kysymykset: kuluttajien oikeussuoja, lasten asema markkinoilla, rahoituspalveluiden kuluttajansuojanäkökohdat, kuluttajien etujen suojaaminen välttämättömien yleishyödyllisten palvelujen tarjonnassa, palvelujen tuottajien vastuukysymykset sekä tuoteturvallisuuden kehittäminen.⁴⁷

Kaikkienensa tämä liki 30 kotimaisen ja noin 10 EU:n kuluttajapoliittisen tavoitteen ohjelma on kunnianhimoinen. Huomattavaa on pyrkimys vaikuttaa EU:n perustavaa laatua oleviin rakenteellisiin järjestelyihin, joiden kautta oli tavoitteena saada turvattua kuluttajakysymysten ottaminen huomioon kaikessa EU:n toiminnassa pysyvästi.

Vuoden 2000 ohjelma – painopiste takaisin kotimaisiin tavoitteisiin

Aloite vuosiin 2000–2003 ulottuvan kuluttajapoliittisen ohjelman valmisteluun tuli suoraan hallitusohjelmasta. Ohjelman johdannossa todetaan, että vaikka hallituksen tavoitteena on vaikuttaa aktiivisesti EU:n kuluttajapolitiikan kehittymiseen kansallisten näkökokohtien mukaisesti, ohjelmassa on haluttu keskittyä erityisesti kansalliseen kuluttajapolitiikkaan.⁴⁸

Ohjelmassa luodaan erikseen katsaus kuluttajapolitiikan ja kahdeksan muun politiikkalohkon yhteyksiin: kilpailupolitiikka, asuntopolitiikka, ympäristöpolitiikka, rahapolitiikka, sosiaalipolitiikka, kauppa-

⁴⁶ Ibid., s. 25.

⁴⁷ Ibid., s. 26–28.

⁴⁸ Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2000–2003, s. 9. Kauppa- ja teollisuusministeriön neuvottelukuntaraportteja 1/2000.

politiikka, oikeuspolitiikka ja koulutuspolitiikka.⁴⁹ Kuluttaja- ja kilpailupolitiikan todetaan olevan osa elinkeinopolitiikkaa ja kiteytetään tarve lähentää yhteyttä: ”Kuluttaja- ja elinkeinopolitiikan vuorovaikutusta voidaan edistää mm. markkinoiden läpinäkyvyydestä sekä terveen ja toimivan kilpailun pelisääntöjen noudattamisesta sekä vahvistamalla laatu- ja kilpailutietoista kysyntää kuluttajainformaation ja koulutuksen kautta kiinnittämällä samalla huomiota yritysten tarjontaan ja mahdollisuuksiin vastata laatu- ja kilpailutietoisuuden kysyntään.”⁵⁰

Ohjelmassa määritellyt tavoitteet koskevat peräti 15 eri osa-aluetta: kestävien kulutustapojen edistäminen, eettisesti hyväksyttävän kaupan käynnin edistäminen, tietoyhteiskunnan kehittyminen ja sähköinen kaupankäynti, palvelujen saatavuus sekä palvelurakenteen ja palveluiden jakelujärjestelmän uudistaminen, välttämättömyyspalvelut, asumisen laatu ja turvallisuus, uudet taloudelliset riskit, kuluttajat ja yhteinen raha, tavaroiden ja palveluiden turvallisuus ja luotettavuus, elintarvikkeiden turvallisuus, kuluttajainformaatio ja kuluttajakasvatus, kuluttajan oikeussuojakeinot, kunnallisen kuluttajaneuvonnan laadun ja saatavuuden parantaminen, velkaneuvonta ja erityisesti nuorten velkaantuminen, esteetön toimintaympäristö liikunta-, kuulo- ja näkörajoitteisille kuluttajille.⁵¹

Ohjelmassa tehdään yli 60 erilaista suositusta. Poimintona mainittakoon, että ”uusiin taloudellisiin riskeihin” katsotaan kuuluviksi tilanteet, joissa sääntelyn vähentäminen on mahdollistanut kokonaan uusien rahoituspalvelujen syntymisen ja joissa kuluttajat samalla altistuvat entistä suuremmille taloudellisille riskeille.⁵²

Siitä huolimatta, että ohjelmassa ei erikseen esitetä EU:n kuluttajapolitiikkaa koskevia tavoitteita, siinä linjataan kotimaisen ja EU-politiikan välistä suhdetta: ”Kuluttajapolitiikka on ensisijaisesti kansallista toimintaa. Suomen lähtökohtana on, että kuluttajapolitiikkaa on voitava kehittää kansallisella tasolla omista lähtökohdista ja sillä tavoin, että kuluttajan lähiympäristön olosuhteet ja erikoispiirteet voidaan ottaa huomioon.”⁵³

Ohjelman teksti kertoo myös sen, että aiemmat yritykset vaikuttaa EU:n kuluttajapolitiikan kannalta perustavaa laatua oleviin rakenteellisiin tekijöihin olivat onnistuneet: ”EY:n perustamissopimuksen kuluttaja-artikloita vahvistettiin Amsterdamin sopimuksella. Sopimuk-

49 Ibid., 13–16.

50 Ibid., s. 13.

51 Ibid., s. 24–45.

52 Ibid., s. 33–34.

53 Ibid., s. 18.

sella tehdyn täydennyksen keskeinen sisältö on se, että kuluttajien edut tulee ottaa huomioon kaikessa yhteisön toiminnassa. Kuluttajien terveys, turvallisuus ja taloudelliset edut sekä kuluttajien oikeus saada tietoa ja järjestäytyä etujensa puolustamiseksi asetetaan uudessa sopimuksessa selkeästi yhteisön tavoitteiksi.”⁵⁴

Vuoden 2004 ohjelma

– painoarvoa valtioneuvoston periaatepäätöksestä

Vuonna 2004 annettiin kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2004–2007. Ohjelmassa korostetaan, kuinka siitä on pyritty tekemään aikaisempaa laaja-alaisempi ja eri hallinnonaloilla paremmin hyödynnettävä strategia.⁵⁵ Ohjelmaa pohjustettiin ensimmäistä kertaa sidosryhmäkaritoituksella, jota täydennettiin kuluttajapoliittisilla keskustelutilaisuuksilla.⁵⁶ Uutta ohjelmassa oli sekin, että sen liitteeksi on koottu kuluttaja-asiat hallitusohjelmassa ja sen eri lohkoilla.⁵⁷

Ohjelma jakautuu kuluttajapoliittisiin tavoitteisiin, strategiaan linjauksiin ja painopistealueisiin, joilla tehdään konkreettisia toimenpite-ehdotuksia.

Tavoitteet ovat: ”Kuluttajapolitiikan tavoitteena on lisätä kuluttajien hyvinvointia. Kuluttajapoliittisilla toimenpiteillä varmistetaan toimivat ja turvalliset markkinat sekä julkiset palvelut. Kuluttajille turvataan riittävä tietopohja ja osaaminen toimia kehittyvillä markkinoilla sekä vaikuttaa kuluttajina yhteiskunnassa. Kuluttajapolitiikalla edistetään myös kestäviä tuotanto- ja kulutustapoja. Kuluttajanäkökulma otetaan huomioon eri yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. Toimiva kuluttajapolitiikka edellyttää aktiivista yhteistyötä viranomaisten, elinkeinoelämän sekä kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen kesken.”⁵⁸ Huomionarvoista on muun muassa se, että kuluttajapolitiikan ja julkisten palveluiden varmistamisen välille luodaan ohjelmassa suoraviivainen yhteys.

Tavoitteista johdetaan neljä strategista linjausta: kuluttaja-asoiden painoarvon ja näkyvyyden lisääminen, kuluttajansuojan ja turvallisten markkinoiden ylläpitäminen ja kehittäminen, kuluttajien omien valmiuksien sekä vastuullisten ja kestävien kulutustapojen edistäminen sekä yhteistyön ja vuorovaikutuksen vahvistaminen kuluttaja-asioissa.⁵⁹

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2004–2007, s. 5.

⁵⁶ Ibid., s. 10.

⁵⁷ Ibid., s. 39–42.

⁵⁸ Ibid., s. 14.

⁵⁹ Ibid., s. 15–18.

Konkreettisia kuluttajapoliittisia toimenpiteitä ehdotetaan kuudella painopistealueella: kuluttajien taloudellisen turvallisuuden lisääminen, kuluttajanäkökulman varmistaminen asuntomarkkinoilla, laadukkaiden elintarvikemarkkinoiden edistäminen, toimivien julkisten ja yksityisten palveluiden kehittäminen, kuluttajien luottamuksen lisääminen tietoyhteiskunnan palveluihin sekä kulutuksen ja tuotannon ympäristövaikutusten tunnistaminen sekä vastuullisen kulutuksen edistäminen.⁶⁰ Konkreettisia toimenpide-ehdotuksia tehdään liki 40, ja useimmat niistä tähtäävät kuluttajainformaation ja osaamisen lisäämiseen.⁶¹

Vuoden 2004 ohjelmassa ei ole erikseen määriteltyä EU:n kuluttajapolitiikkaan vaikuttamisen tavoitteita. Sellaisiin viitataan kuitenkin jaksossa, joka käsittelee EU:n kuluttajapoliittista strategiaa: ”Suomen kannanotoissa on yhteisön kuluttajansuojasäännösten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä pidetty tarpeellisena. Tavoitteena on puitesääntely, jolla voidaan varmistaa lainsäädännön toimivuus muuttuvissa olosuhteissa ja samalla riittävä yhdenmukaisuus EU:n alueella. Yhteisön lainsäädännön harmonisoinnin lisääminen on Suomen näkökulmasta mahdollista, vain jos korkea kuluttajansuojan taso voidaan turvata eikä kuluttajan oikeudellinen asema heikkene.”⁶²

Ohjelman yhtenä ominaispiirteenä voi pitää vahvaa linkitystä hallituksen päätöksentekoon. Ensinnäkin hallitusohjelmassa linjataan, että kuluttajanäkökulmaa vahvistetaan.⁶³ Toiseksi ohjelma hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä 27.5.2004. Uutta oli huolellinen sidosryhmäyhteistyö ennen varsinaista ohjelmavalmistelua. Kiinnostavaa on, ettei ohjelmassa pohdittu kilpailu- ja kuluttajapolitiikan keskinäistä yhteyttä toisin kuin useimmissa muissa ohjelmissa. Tosin ohjelmassa määritetään kolme kuluttajien hyvinvointiin vaikuttavaa näkökulmaa: vuorovaikutteinen yhteiskunta, aktiiviset kuluttajat ja toimivat markkinat.⁶⁴

Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2011 – siirtyminen työ- ja elinkeinoministeriön johdettavaksi

Vuonna 2008 annettu kuluttajapoliittinen ohjelma oli ensimmäinen, joka valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön muodostamisen jälkeen. Ohjelma on sisällöltään jonkin verran aikaisempia suppeampi,

⁶⁰ Ibid., s. 19–27.

⁶¹ Ibid., s. 29–35.

⁶² Ibid., s. 37.

⁶³ Pääministeri Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003, jakso 11.3. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka.

⁶⁴ Kuluttajapoliittinen ohjelma 2004–2007, s. 10.

vaikka linjatut teemat vastaavat pitkälti aikaisempien ohjelmien sisältöä. Tämän ohjelman valmistelusta oli maininta pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmassa.⁶⁵ Ohjelman valmisteluvastuusta todetaan, että sen laadinnasta on vastannut työ- ja elinkeinoministeriö.⁶⁶

Vuosien 2008–2011 ohjelma määrittelee toimintaympäristön ja kuluttajapolitiikan tavoitteet sekä linjaa kuluttajapolitiikan toimenpiteet. Toimintaympäristömuutoksista merkittävimmiksi todetaan markkinoiden kansainvälistyminen, taloudelliset riskit, tietoyhteiskuntakehitys, julkisten palveluiden laatu, turvallisuus- ja ympäristökysymykset sekä eettiset kysymykset.⁶⁷ Kuluttajapolitiikan tavoitteita koskevassa jaksossa linjataan kuluttaja- ja kilpailupolitiikan yhteyttä: ”Markkinoiden toimivuus edellyttää toimivaa kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa, jotka täydentävät toisiaan. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla pyritään varmistamaan markkinoiden tehokas toiminta ja tehokkuushyötyjen tasapuolinen jakautuminen markkinaosapuolten kesken. Kilpailua on edistettävä yleisesti ja varsinkin keskeisillä palvelumarkkinoilla, mistä hyötyvät erityisesti kuluttajat.”⁶⁸

Kuluttajapolitiikan 13 osa-aluetta ovat: kohti kestäväää kulutusta, kuluttajalähtöiset innovaatiot, rajojen yli tarjottavat palvelut ja palveludirektiivin voimaansaattaminen, kuluttajien velkaantuminen on yhteinen haaste, kuluttajan asema tietoyhteiskunnassa, suojelua tarvitsevat ryhmät, kuten lapset ja nuoret, julkiset palvelut ja kuluttajansuoja, kuluttaja-asioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittäminen, elintarvikkeista annettavan informaation kehittäminen, lääkkeitä koskeva informaatio, Suomen kuluttajapoliittiset tavoitteet EU:ssa, kuluttaja- ja muut kansalaisjärjestöt kuluttajapolitiikassa sekä kuluttajahallinnon kehittäminen.⁶⁹ Erilaisia toimenpiteitä ehdotetaan liki 30.

Tässä ohjelmassa EU:n kuluttajapolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu on integroitu osaksi muita tavoitteita: ”Edunvalvontaa EU:n toimielimissä tehostetaan. Suomen nykyinen kuluttajansuojan korkea taso on pystyttävä säilyttämään ja kuluttajan aseman turvaaminen on otettava huomioon kattavasti EU:n eri lainsäädäntösektoreilla. Vuonna 2009 asetettavan uuden komission kuluttajapoliittisiin linjauksiin vai-

65 Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, jakso 9.3 Kilpailu-, sisämarkkina- ja kuluttajapolitiikka.

66 Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2001, s. 7. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, konserni 23/2008. Todettakoon, että vielä ainakin vuonna 2000 julkistetun ohjelman esipuheessa kerrotaan, että valmistelusta on vastannut kuluttaja-asiain neuvottelukunta, ei kauppa- ja teollisuusministeriö.

67 Ibid., s. 10.

68 Ibid., s. 13.

69 Ibid., s. 14–22.

kuttamiseksi valmistellaan Suomen tavoitteet EU:n kuluttajapolitiikan kehittämiseksi.”⁷⁰

Vuoden 2012 ohjelma - toistaiseksi viimeinen lajissaan

Vuoden 2012 ohjelma vastaa pitkälti edellisessä ohjelmassa omaksuttuja perusratkaisuja. Esimerkiksi toimintaympäristöanalyysi esitetään muuten samanlaisena kuin neljä vuotta aikaisemmin, mutta uusina muutostekijöinä nostetaan esiin monikulttuuristuminen ja ikääntyminen.⁷¹ Toimintaympäristön yleistä muutosta kuvataan näin: ”Kulutuksen rakenteet muuttuvat, kuluttajaryhmät sirpaloituvat ja maailman muuttumista on entistä vaikeampi ennakoida ja tunnistaa. Kuluttajista on tullut hyvin epäyhtenäinen ryhmä ja yksittäiset kuluttajat toimivat samanaikaisesti monessa eri roolissa.”⁷²

Rakenteessa on tuttua sekin, että EU:n kuluttajapolitiikkaan vaikuttaminen on yksi kansallisen ohjelman alajaksoista. Sen sijaan selvästi uutta ja merkittelevää on, että ohjelmalle annettiin apunimi ”Tervettä ja vastuullista kilpailua kuluttajien eduksi”, joka korostaa kuluttaja- ja kilpailupolitiikan keskinäistä riippuvuussuhdetta.

Vuoden 2012 ohjelman lähtökohdat ja samalla toimenpiteiden kohdealueet ovat: kuluttajien oikeuksien turvaaminen ja kuluttajan suojeleminen, kuluttajien tiedonsaannin varmistaminen ja osaamistason kohottaminen, terveen ja vastuullisen kilpailun turvaaminen, EU:n kuluttajapolitiikkaan vaikuttaminen sekä hallinnon uudistaminen.⁷³ Näillä osa-alueilla tehdään yli 30 konkreettista toimenpide-ehdotusta.

Erityisen mielenkiintoinen tämän ohjelman kohdealue on terveen ja vastuullisen kilpailun turvaaminen. Kilpailupolitiikka tuodaan ensimmäistä kertaa näin voimakkaasti osaksi kuluttajapolitiikkaa. Tähän jaksoon sisältyvien ehdotusten mukaan maan hallitus panostaa kilpailupolitiikkaan kiinnittäen huomiota muun muassa rakenteellisiin kilpailunesteisiin ja laatii terveen kilpailun edistämishojelman, minkä lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö seuraa komission julkaisemaa kuluttajamarkkinoiden tulostaulua ja kohdentaa kuluttajapolitiikan toimenpiteitä ilmiöihin, joissa epäkohtia ja kuluttajariskejä ilmenee eniten.⁷⁴

⁷⁰ Ibid., s. 20.

⁷¹ Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2012–2015, s. 9. Tervettä ja vastuullista kilpailua kuluttajien eduksi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, konserni 41/2012.

⁷² Ibid., s. 9.

⁷³ Ibid., s. 11–21.

⁷⁴ Ibid., s. 19–20.

Jakson toimenpiteet siis lähinnä lupaavat tehostaa kuluttaja- ja kilpailupolitiikan välistä yhteyttä määrittämättä sitä vielä varsinaisesti substanssitasolla. Todettakoon, että vuonna 2012 julkistetussa Terveen kilpailun edistämishjelmassa on kolme osaa: päivittäistavarakaupan keskittyneestä rakenteesta aiheutuvien epäkohtien lieventäminen, kilpailuneutraliteetti julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa ja lainsäädännöstä johtuvat kilpailun esteet ja rajoitukset.⁷⁵ Kuluttajakysymyksiä liittyy erityisesti päivittäistavarakauppaa koskevaan osaan, jonka keskeinen ehdotus oli määräävän markkina-aseman erityinen määrittely päivittäistavarakaupan markkinoilla. Terveen kilpailun edistämishjelmassa ei kuitenkaan ole samanlaista ulos lausuttua vahvaa kuluttaja- ja kilpailupolitiikan kytköstä kuin tässä kuluttajapoliittisessa ohjelmassa.

Suomi ja EU:n kuluttajapoliittiset aktiviteetit

Edellä on kuvattu seitsemän kansallisen kuluttajapoliittisen ohjelman sisältöä. EU:lla on ollut samankaltaisia kuluttajapoliittisia suunnitelmia, ohjelmia ja strategioita. Heti Suomen liittyttyä unioniin oli nähtävissä hyvin aktiivista pyrkimystä vaikuttaa EU:n kuluttajapolitiikan rakenteellisiin perusratkaisuihin ja sisältökysymyksiin. Vaikuttamistyössä onnistuttiin ilmeisen hyvin, kun saatiin perustamissopimukseen maininta siitä, että kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa.⁷⁶

Suomen EU-kuluttajapolitiikan tavoitteista yli ajan on nähtävissä, että vaikka Suomi on pitänyt kuluttajapolitiikkaa tärkeänä ja on halunnut vahvistaa sen asemaa, kritisoitavaakin on ollut. Suomi on katsonut, että kuluttajapolitiikan ydin on luonteeltaan kansallista. Sääntelyä toteutetaan pääsääntöisesti koko EU:n laajuisena, mutta sen määrään ja laatuun on suhtauduttu kriittisesti. Erityistä huolta on kannettu siitä, voidaanko Suomessa säilyttää itse määritelty korkea kuluttajansuojan taso sekä järjestelmään kuuluvat joustavat piirteet integraation syvetessä ja suunnan ollessa kohti sääntelyn täysharmonisointia ja asetustasoista lainsäädäntöä.

Nykyisellä vaalikaudella 2014–2019 EU:ssa on toteutettu ja pantu vireille sääntely- ja politiikka-aloitteita, jotka ovat kuluttajapoliittisesti

⁷⁵ Terveen kilpailun edistämishjelma ei ole sellaisenaan saatavilla ohjelman valmistelusta vastanneen työ- ja elinkeinoministeriön Internet-sivuilta. Ohjelmaa koskeva valtioneuvoston viestintäosaston tiedote on julkistettu 19.9.2012.: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallituksen-iltakoulu-linjasi-terveen-kilpailun-edistamista.

⁷⁶ Vaatimus on nykyisin kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 12 artiklaan.

merkittäviä. Ensimmäinen oli kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä ja toimivaltuuksia sääntelevän, niin sanotun CPC-asetuksen uudistaminen. Uusi asetus on omiaan tehostamaan kuluttajansuojan valvontaa rajat ylittävissä tapauksissa. Suomen kohdalla asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä soisi terävöitettävän myös kotimaisissa kuluttajasuhteissa käytettävissä olevia valvontakeinoja, jotka ovat osoittautuneet nykyisissä olosuhteissa tehottomiksi.

Tämän vuoden keväällä komissio julkisti toisen kunnianhimoisen aloitteen, johon sisältyy sekä sääntelyuudistuksia että muunlaisia politiikkatoimia. Aloitetta käsitellään lyhyesti seuraavassa jaksossa.

Yleisenä arviona EU:n kuluttajapolitiittisesta tilanteesta voidaan sanoa, että vaalikauden mittaisten strategisten linjausten merkitys näyttää vähentyneen. Kaikessa unionin työssä on kuitenkin taustalla – ainakin periaatteessa – SEUT 12 artiklan määräys, jonka mukaan kuluttajansuoja on otettava huomioon muillakin politiikka-aloilla. Kuluttajapolitiikassa painopiste on siirtynyt materiaalsen oikeuden täytäntöönpanon tehostamiseen.

Se, mikä tuntuu itsestään selvältä, on Euroopan unionin pysyvä tärkeä merkitys suomalaisten kuluttajien ja samalla suomalaisen kuluttajapolitiikan näkökulmasta.

Sääntely ja viranomaistoiminta

Tässä jaksossa tarkastellaan kuluttajasääntelyn ja viranomaistoiminnan kehitystä lyhyesti. Lainsäädännön muutoksia on tehty lukuisia kertoja ja sen määrä on lisääntynyt olennaisesti. Tässä keskitytään kuluttajansuojalakiin, eikä arvioida sinänsä tärkeitä sektorisäädöksiä. Viranomais-toimintaa koskevien kehityskulkujen taustalta haetaan vastausta kysymykseen, missä määrin uudistusten taustalla on ollut kuluttajapolitiikan sisältöön ja missä määrin hallinnollisia syitä.

Kuluttajansuojalain 40-vuotinen taival

Kuluttajansuojalaki tuli voimaan melko tarkkaan 40 vuotta sitten, 1.9.1978. Kuten edellä on kerrottu, lain valmistelusta annettiin linjaus jo pääministeri Kalevi Sorsan I hallituksen ohjelmassa vuonna 1972.

Lakiehdotuksen antamista edelsi oikeusministeriössä toteutettu virkamiesvalmistelu, jonka tuloksena valmistui ehdotus kuluttajansuojaja-

lainsäädännöksi.⁷⁷ Ehdotuksessa todetaan, että valmistelun yleisenä tavoitteena on pidetty ”elämisen laadun parantamista sekä tasa-arvoisuuden lisäämistä”.⁷⁸ Kuluttajansuojalainsäädännön kohdealueeksi määriteltiin sopimusjärjestelmän sääntely, ja ehdotusten sisältöön vaikutti olennaisesti se, että kuluttajien katsottiin tarvitsevan suojaa elinkeinonharjoittajia vastaan.⁷⁹

Hallituksen esitys kuluttajansuojalainsäädännöksi annettiin eduskunnalle vuonna 1977. Esityksen tarkoituksena oli ”kuluttajien aseman turvaaminen hyödykkeiden hankkijoina ja käyttäjinä”.⁸⁰ Mielenkiintoista on, että yksi keskeinen perustelu lain tarpeellisuudelle oli kilpailupoliittinen: ”Kaupan keskittymisestä on ollut seurauksena hyödykkeiden tarjonnan yhdenmukaistuminen sekä aloitteen siirtyminen yhä suuremmissa määrin myyjäosapuolille.”⁸¹

Alkuperäisessä vuoden 1978 laissa oli 48 pykälää. Lakia on sittemmin muutettu 41 kertaa eli keskimäärin kerran vuodessa. Yli 30 muutosta on toteutettu EU-jäsenyyteen valmistauduttaessa ja jäsenyyden aikana. Vuonna 1994 tehtiin kuitenkin vielä laajahko kotimaiseen tarpeeseen perustuva muutos, jonka erityisenä tarkoituksena oli huolehtia siitä, että kauppalain ja kuluttajansuojalain keskinäinen suhde olisi mahdollisimman selkeä.⁸² Tällä hetkellä, kun vietämme lain 40-vuotisjuhlaa, kuluttajansuojalaissa on 290 pykälää. Jos pykälien määrä kuusinkertaistuu seuraavienkin 40 vuoden aikana, juhlimme kuluttajansuojalain 80-vuotispäivänä lakia, jossa on 1740 pykälää.

Olennaisempaa kuin pykälien määrä on toki niiden sisältö. Sen sääntelyn lisääntyminen kertoo, että kuluttajien oikeudellista asemaa on pyritty vahvistamaan ja että sitä on tehty aikaisempaan verrattuna varsin yksityiskohtaisilla säännöksillä. Sekä sääntelyn määrä että laatu ovat tulosta eurooppalaisesta lainsäädäntömenettelystä, johon kuuluu osaltaan jäsenmaiden lainsäädäntöperinteen huomioiminen. Pelisääntöjen harmonisointi, sopivan sääntelyinstrumentin valinta sekä oikeuksien ja velvoitteiden tasapainotilan määrittäminen ovat suurenmoinen haaste kaikille osapuolille.

Tässä yhteydessä on mahdotonta arvioida toteutettujen yksittäisten uudistusten vaikutuksia saati muutosten kumulatiivisia vaikutuksia kuluttajien asemaan. Vaikeuskerrointa lisää suomalainen mekanistinen

⁷⁷ Ehdotus kuluttajansuojalainsäädännöksi. Tekijät Antti Kivivuori, C. G. af Schultén, Jyrki Tala ja Leif Sevón. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 12/1974.

⁷⁸ Ibid., s. 1.

⁷⁹ Ibid., s. 2.

⁸⁰ HE 8/1977, s. 5.

⁸¹ Ibid.

⁸² HE 360/1992, s. 9.

tapa korostaa EU-lainsäädäntöä voimaan saatettaessa, että tavoitteena on yksinkertaisesti viedä EU-sääntely kansallisesti voimaan. Näin on tehty muun muassa hallituksen esityksessä, joka koski lähinnä loma- ja viikko-osakkeiden tarjontaa. Esityksen ensisijaiseksi tavoitteeksi kerrataan direktiivien voimaan saattaminen, ei sen sijaan niiden materiaalistien kuluttajansuojatavoitteiden toteuttaminen, joiden vuoksi asianomaiset direktiivit on säädetty.⁸³

Sääntelykone käy yhä

Kuluttajasääntelyä uudistetaan taajaan. Painopiste on siirtynyt EU-lähtöisiin hankkeisiin. Tämä asetelma tuskin muuttuu. Tuoreimmat EU:n sääntelyaloitteet on annettu osana komission tiedonantoa ”Kuluttajat vahvempaan asemaan”.⁸⁴ Tiedonannossa komissio toteaa ensin, että ”komission työn tuloksena kuluttajaolosuhteet ovat parantuneet kaikkialla Euroopassa”⁸⁵, mutta linjaa, että ”EU:n on löydettävä vastauksia uusiin kuluttajapolitiittisiin haasteisiin samalla kun varmistetaan, että sisämarkkinat ovat oikeudenmukaiset sekä kuluttajien että yritysten kannalta.”⁸⁶ Näihin haasteisiin komissio vastaa sekä lainsäädäntöaloitteilla että muilla keinoilla. Lainsäädäntöaloitteiden tarkoituksena on tehostaa nykyisten materiaalistien kuluttajansuojasäännösten viranomais- ja yksityistä täytäntöönpanoa ja näin parantaa kuluttajien oikeuksien toteutumista käytännössä.

Täytäntöönpanosta vastaavaa hallintoa myllätty

Kun kuluttajansuojalaki säädettiin, perustettiin samalla kuluttaja-asiamiehen toiminto ja toimisto. Kuluttajavirastoa ei tuolloin ollut, vaan erinäisiä kuluttaja-asioita oli myös elinkeinohallituksen vastuulla. Elinkeinhallituksesta irrotettiin ensin kilpailuasiat Kilpailuviraston hoidettaviksi ja myöhemmin kuluttaja-asiat Kuluttajaviraston hoidettaviksi.

Tässä ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia hallinnon uudistamisen vaiheita, joita on ollut useita. Yleisesti ottaen voi luonnehtia kehitystä sarjaksi viranomaistoimintojen keskittämistä. Kehitys jatkuu edelleen,

83 HE 220/2010, s. 11. Hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksossa toki todetaan, että kuluttajien asema paranee unionin sääntelyn laajentumisen ja tehostumisen myötä. Tällaisia vaikutusarviointoja voidaan kuitenkin pitää riittämättöminä mittaamaan kuluttajien aseman todellisia muutoksia.

84 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Kuluttajat vahvempaan asemaan. COM (2018) 183 final. Sääntelyaloitteiden tunnukset ovat COM (2018) 184 ja COM (2018) 185.

85 Ibid., s. 2.

86 Ibid., s. 3.

sillä päätökset kuluttajien oikeudellisen neuvonnan ja aluehallintoviranomaisten kuluttaja- ja kilpailuhallinnon tehtävien siirtämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on tehty.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston muodostaminen vuoden 2013 alusta oli kuitenkin niin iso uudistus, että sen valmisteluun ja jälkikäteiseen arviointiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Uudistuksen myötä sama viranomainen vastaa kuluttaja- ja kilpailupolitiikan toteuttamisesta sekä voimassa olevan sääntelyn valvonnasta.

Hallituksen esityksessä laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta todetaan, että esityksen ”pääasiallisena tavoitteena on lisätä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta sekä tehostaa hallintoa.”⁸⁷ Yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan seuraavasti: ”Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten yhdistetty työ markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi lisää kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta. Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteenahan on terveet ja toimivat markkinat, joilla yritykset toimivat vastuullisesti ja ottavat huomioon myös kuluttajien edut.”⁸⁸ Vaikutusarvion perusteella vaikuttaa hieman siltä kuin esitykselle asetettujen tavoitteiden olisi ajateltu toteuttavan itse itsensä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa arvioitiin varsin pian sen käynnistyttyä. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti arvioinnin, joka julkaistiin jo helmikuussa 2016⁸⁹. Arvion mukaan yhdistyminen on onnistunut kokonaisarvioinnin näkökulmasta kohtuullisen hyvin.

Arviossa tehdään erinäisiä johtopäätöksiä ja annetaan kehittämissuosituksia. Arviossa muun muassa todetaan, että kuluttaja-asiamiehen yhteiskunnallinen näkyvyys ja asema ovat vähentyneet, mitä yhdistyminen on saattanut nopeuttaa ja että kuluttajavastuualueen osalta sidosryhmien odotuksiin ei ole pystytty vastaamaan yhtä hyvin kuin ennen yhdistymistä.⁹⁰ Tähän liittyen annettiin kehittämissuositus, jonka mukaan viraston tulosohjaajan tulisi ottaa kantaa kuluttaja-asiamiehen rooliin.⁹¹

Yhteenvetona hallinnon uudistuksista voi todeta, että niitä on toteutettu vahvasti nimenomaan hallinnon tehokkuuden tarpeista käsin. Vaikka samalla on ajateltu, että hallinnon toiminnan vaikuttavuus kasvaa ja yhteiskunnalliset tulokset paranevat, esimerkiksi kuluttajanäkö-

⁸⁷ HE 108/2012, s. 9.

⁸⁸ Ibid., s. 10.

⁸⁹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu: TEM raportteja 4/2016.

⁹⁰ Ibid., s. 25–26.

⁹¹ Ibid., s. 30.

kulman kirkastaminen tai vahvistaminen ei ole ollut liikkeellepanevana voimana hallinnon uudistuksissa sen jälkeen, kun nykyisen hallinnon perusrakenteet luotiin.

Samalla, kun Suomessa on toteutettu näkyviä hallinnon uudistuksia viranomaisten yhdistämisineen, on myös lisätty viranomaisten välistä yhteistyötä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Erityisesti EU-jäsenmaiden kuluttajansuojaviranomaisten välinen yhteistyö on noussut merkittävään rooliin. Yhteistyö tulee tiivistymään edelleen yritystoiminnan kansainvälistymisen syvetessä ja uusien EU-säädösten toteutuessa.

Kokoavia huomioita

Kuluttajapolitiikan suvantovaihe

Suomen kuluttajapolitiikka on ollut kaksijakoista. Hallitusohjelmat ovat olleet kuluttajapolitiikan osalta niukkoja ja yli vaalikausien ylettyviä teemoja on vaikea hahmottaa. Sen sijaan kotimaiset kuluttajapolitiittiset ohjelmat ovat olleet runsaita, ja niiden välillä on selvästi pyritty jatkuvuuteen. Selvältä vaikuttaa, että kuluttajapolitiittisten ohjelmien ja hallitusohjelmien välille ei hahmotu tiivistä yhteyttä.

Kun kuluttajapolitiikkaa on linjattu hallitusohjelmissa, se on tehty osana elinkeinopolitiikkaa, useimmiten samassa yhteydessä kilpailupolitiikan tavoitteiden asettamisen kanssa. Silti mitään varsinaista integroitumista kuluttaja- ja kilpailupolitiikan välillä ei ole tapahtunut. Esimerkiksi siitä käy sekín, että hallitustason linjauksia täydentäviä kuluttajapolitiittisia ohjelmia on tehty kaikkiaan seitsemän, mutta kilpailupoliittisia ohjelmia ei ole tehty samankaltaisina laajoina hankkeina. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka ovat eläneet pitkälti omaa elämäänsä.

Juuri nyt voisi sanoa, että kuluttajapolitiittisesti Suomi on jonkinlaisessa suvantovaiheessa. Nykyisen hallituksen ohjelma ei linjaa kuluttajapolitiikkaa. Voimassa olevaa kansallista kuluttajapolitiittista ohjelmaa ei ole. Myös EU:n nykyinen toimintatapa on irtaantunut perinteisestä kuluttajapolitiittisista ohjelmista ja strategioista.

Vaikuttaisi tarpeelliselta, että tulevaisuudessa kuluttajapolitiikan linjaamisessa aktivoitutaan. Kun hallitusohjelmien merkitys yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen ohjaamisessa on korostunut, olisi luontevaa, että kuluttajapolitiikan peruslinjat vedettäisiin hallitusohjelmissa. Niitä täydentävillä vaalikauden mittaisilla toimintaohjelmilla voisi olla paikkansa, kunhan yhteys hallitusohjelmiin olisi hyvin järjestetty.

Kohti yhteistä kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaa

Erityisen selvältä tuntuu, että kuluttaja- ja kilpailupolitiikan peruskysymyksiä olisi syytä pohtia linjattaviksi samassa yhteydessä. Tällainen kirjastaisi nykyistä usvaista kuvaa – asioista puhutaan samassa yhteydessä niin kuin ne kuuluisivat yhteen, vaikka tosiasialliset liittymäkohdat ovat olemattoman vähäisiä.

Ison kuvan selkeyttäminen palvelisi kaikkia politiikan tasoja. Hallitukset tunnistaisivat keskeisimmät ajankohtaiset kuluttaja- ja kilpailukysymykset jo hallitusohjelmissa. Lainsäätäjien kannalta tärkeät taustatekijät saataisiin avoimesti esiin. Suomen mahdollisuudet vaikuttaa EU:n kuluttajapolitiikkaan ja kilpailupolitiikkaan paranisivat. Myös sidosryhmien rooli politiikkaan vaikuttamisessa ja sen toteuttamisessa hahmottuisi paremmin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston roolista ja valvonta-alueiden yhteisistä sekä eriävistä piirteistä on puhuttu paljon ja aiheesta. Virastoa luotaessa kiinnitettiin erityistä huomiota suoriin hallinnollisiin säästöihin ja tukipalveluiden synergioihin. Valvontaa toteuttavien kuluttaja- ja kilpailuvastuualueen saattamisen saman viraston sisään ajateltiin välillisesti lisäävän sekä kuluttaja- että kilpailuasioden painoarvoa Suomessa. Näin on varmasti käynytkin.

On kuitenkin hyvä huomata, että on aivan eri kysymys hakea synergioita politiikkalinjauksista ja käytännön valvontatoimesta. Kuluttajalainsäädäntö on, kuten tunnettua, hyvin laaja lainsäädännön osa-alue. Yksinomaan kuluttajansuojalaissa on lähes 300 pykälää. Kilpailuoikeudellinen perussääntely on niukempaa, mutta tapaukset keskimäärin laajoja. Kuluttajansuojan valvonnassa on kiistatta hyötyä siitä, että kilpailunäkökohdat otetaan riittävästi huomioon. Sama koskee kuluttajanäkökohtien huomioimista kilpailuvalvonnassa. Mutta valvontatointa ohjaavan sääntelyn erot ovat niin merkittäviä ja osaamistarpeet niin erilaisia, että niihin on syytä kiinnittää riittävästi huomiota valvontatoinnin tulevaisuutta pohdittaessa.

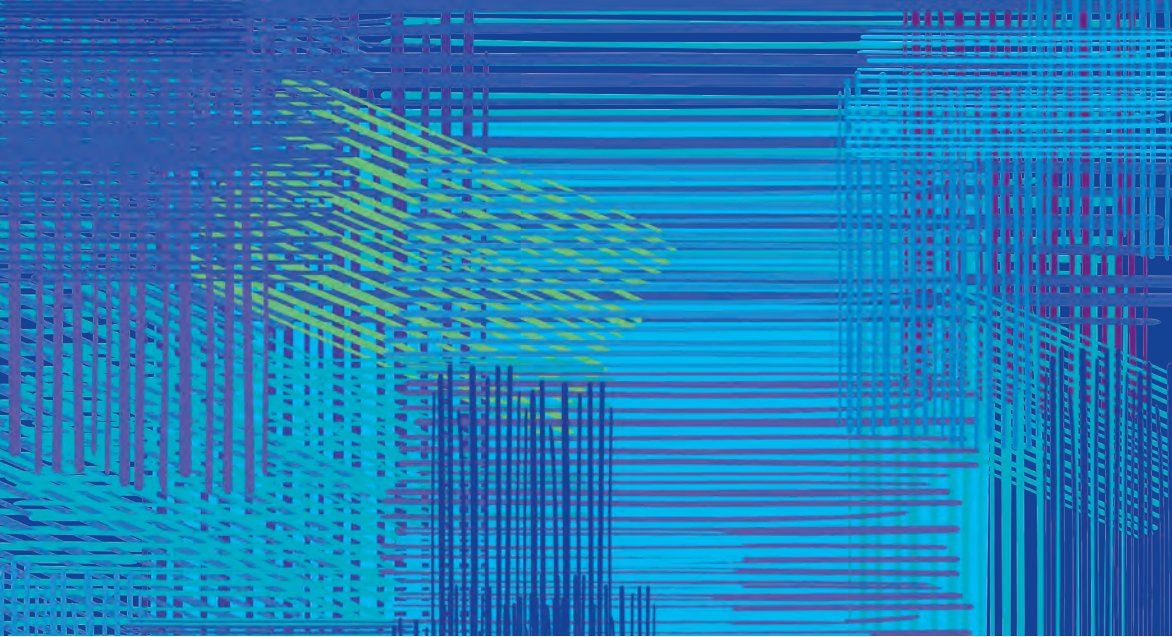
Joka tapauksessa myös kuluttaja- ja kilpailuoikeudellisen valvonnan näkökulmasta on järkevää tavoitella politiikkatason syvempää integroitumista. Valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta lisäisi se, että ajankohtaisista talouden ilmiöistä tunnistettaisiin aina ne, jotka ovat tärkeimpiä niin kuluttajanäkökulmasta kuin kilpailunkin kannalta. Tämäkin edellyttää koherenttia, pitkäjänteistä sekä mahdollisimman pitkälle yhteistä kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaa.

Maailma ei lopu Eurooppaan

Yllä on tarkasteltu yksinomaan kotimaista ja EU:n kuluttajapolitiikkaa. Sivuun on tietoisesti jätetty muun muassa OECD:n ja Yhdistyneiden Kansakuntien tärkeä toiminta tällä alueella. Vaikka EU on Suomen selvästi tärkein kansainvälinen viiteryhmä, on selvää, että kaikilla kansainvälisillä areenoilla on pystyttävä huolehtimaan Suomen kansallisista kuluttajapolitiittisista eduista. Kansainvälinen yhteistyö myös tarjoaa varteenotettavia virikkeitä harkittavaksi kotimaisessa politiikassa. Vaikka kuluttajapolitiikka olisikin pääasiassa kansallinen kysymys, sitä ei koskaan toteuteta muulta maailmalta eristyksissä.

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



KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

