

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano – työryhmän mietintö

Lausuntotiivistelmä



Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano – työryhmän mietintö

Lausuntotiivistelmä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-434-3

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano – työryhmän mietintö Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:26		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Aleksi Heikkilä suomi	Sivumäärä	25

Tiivistelmä

Moni lausunnonantaja pitää mietinnön mukaista direktiivin täytäntöönpanoa pääosin onnistuneena niissä puitteissa, jotka osittaisharmonisoiva direktiivi on kansalliselle täytäntöönpanolle jättänyt. Ratkaisua, jossa osittain hyödynnetään jo olemassa olevaa sääntelyä ryhmäkanteiden osalta, sekä toisaalta säädetään erikseen uudessa laissa kieltokanteiden toteutuksesta, pidetään perusteltuna toteutustapana direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta ehdotettujen ratkaisujen ei katsota kaikilta osin toteuttavan direktiivin tavoitteita eikä kuluttajien oikeussuojan katsota tehostuvan nykyisestä.

Mietinnössä esitetty ratkaisu, jonka mukaan kiello- ja hyvityskanteet käsiteltäisiin eri menettelyissä, jakaa lausunnonantajien näkemykset. Elinkeinoelämää edustavat tahot kannattavat mietinnössä esitettyä ratkaisua. Kuluttajia, palkansaajia ja vammaisia henkilöitä edustavat tahot vastustavat kiello- ja hyvityskanteiden käsittelemistä erillisissä prosesseissa. Ne katsovat edustajakannedirektiivin tavoitteiden toteutumisen sekä oikeusprosessin tehokkuuden edellyttävän laajempaa lainsäädännön uudistamista siten, että kiello- ja hyvityskanteet olisi mahdollista käsitellä ainakin joiltain osin yhdessä markkinaoikeudessa käytävässä prosessissa.

Elinkeinoelämää edustavien tahojen mukaan kolmansien osapuolien rahoitus hyvityskanteiden ajamiselle tulisi ensisijaisesti kieltää kokonaan tai vaihtoehtoisesti sitä tulisi rajoittaa mietinnössä esitetystä. Kuluttajia edustavat tahot puolestaan katsovat, ettei kolmannen osapuolen rahoituksen salliminen ole riittävää, vaan järjestöille tulisi esittää kanteiden rahoitukseen myös direktiivin mahdollistamaa suoraa taloudellista tukea kuten oikeudenkäyntimaksujen alentamista, oikeusapua tai valtion tukea, jotta järjestöillä olisi tosiasiallisia mahdollisuuksia kanteiden ajamiseen.

Asiasanat oikeudenkäynti, kuluttajansuoja, ryhmäkanteet, tuomioistuimet

ISBN PDF 978-952-400-434-3
Asianumero VN/9183/2021

ISSN PDF 2490-1172
Hankenumero OM029:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-434-3>

Genomförande av direktivet om grupptalan – arbetsgruppens betänkande

Sammandrag av utlåtandena

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:26 Tema Betänkanden och utlåtanden

Utgivare Justitieministeriet

Författare Aleksii Heikkilä

Språk finska

Sidantal

25

Referat

Flera remissinstanser anser att tillämpningen av direktivet på det sätt som föreslås i betänkandet är lyckad inom den ram som det delvis harmoniserande direktivet utgör för det nationella genomförandet. För att direktivets mål ska nås anses det vara motiverat med en lösning i vilken man dels utnyttjar gällande lagstiftning om grupptalan, dels stiftar en ny lag som gäller talan om förbuds föreläggande. Men åtgärderna som föreslås anses inte till alla delar fullgöra direktivets mål, och konsumenternas rättsskydd anses inte förbättras.

Förslaget i betänkandet att talan om förbuds föreläggande och talan om gottgörelse ska behandlas i olika förfaranden delar remissinstansernas åsikter. De instanser som representerar näringslivet förordar lösningen som föreslås i betänkandet. De instanser som representerar konsumenter, löntagare och personer med funktionsnedsättning motsätter sig olika processer för behandling av talan om förbuds föreläggande och talan om gottgörelse. De anser att genomförandet av målen för direktivet om grupptalan och en effektiv rättsprocess förutsätter en större reform av lagstiftningen, så att talan om förbuds förfarande och talan om gottgörelse åtminstone till vissa delar kan behandlas i en och samma process i marknadsdomstolen.

Enligt de instanser som representerar näringslivet borde finansiering från tredje parter för talan om gottgörelse antingen förbjudas helt eller begränsas från vad som föreslås i betänkandet. Enligt de instanser som representerar konsumenterna räcker det inte med att tillåta finansiering från tredje parter. De föreslår sådant direkt ekonomiskt stöd som direktivet möjliggör till organisationer för finansiering av talan. Detta betyder sänkning av rättegångskostnader, rättshjälp eller statligt stöd för att organisationerna ska ha verkliga möjligheter att föra talan.

Nyckelord rättegång, konsumentskydd, grupptalan, domstol

ISBN PDF 978-952-400-434-3

Ärendenummer VN/9183/2021

ISSN PDF 2490-1172

Projektnummer OM029:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-434-3>

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Työryhmän mietintö ja lausuntokierros	6
1.2	Yhteenvedo lausunnoista	8
2	Yleiset huomiot	9
3	Yksityiskohtaiset kannanotot	10
3.1	Kannemenettely	10
3.1.1	Kielto- ja hyvityskanteiden käsittely eri prosesseissa	10
3.1.2	Soveltamisala ja edustajakannemenettelyn suhde erityislainsäädäntöön	12
3.1.3	Opt in – opt out -menettely	13
3.2	Oikeutetut yksiköt	14
3.2.1	Viranomaisten nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi	14
3.2.2	Järjestön nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi	18
3.2.3	Neuvotteluvollisuus oikeutetuiksi yksiköiksi nimetyille järjestöille	19
3.2.4	Oikeutettujen yksiköiden valvonta	20
3.3	Kanteiden rahoitus ja oikeutettujen yksiköiden tukeminen	21
4	Muut huomiot	23

1 Johdanto

1.1 Työryhmän mietintö ja lausuntokierros

Oikeusministeriö asetti keväällä 2021 työryhmän valmistelemaan edustajakannedirektiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset säännökset. Direktiivin tavoitteena on parantaa unionin kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa varmistamalla, että kaikissa jäsenvaltioissa on menettely, joka mahdollistaa, että niin sanottu oikeutettu yksikkö voi nostaa edustajakanteen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan. Edustajakanteella tulee voida vaatia sekä elinkeinonharjoittajan toimintatavan kieltämistä että hyvitystä kuluttajille.

Työryhmä ehdottaa, että kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista säädettäisiin uudessa erillislaissa. Kanteen voisi oikeutettuna yksikkönä panna vireille toimivaltainen viranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajien yhteisiä etuja edistävä yhdistys. Viranomaisista kanneoikeus olisi kuluttaja-asiamiehellä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla, Energiavirastolla, Finanssivalvonnalla, Liikenne- ja viestintävirastolla, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksella, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla, tietosuojavaltuutetulla ja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla.

Hyvitystoimenpiteitä koskeva sääntely sisällytettäisiin ryhmäkannelakiin. Kuluttajaryhmän puolesta kanteen voisi nostaa kuluttaja-asiamiehen lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty yhdistys. Perinteisen kuluttajakaupan lisäksi ryhmäkanteen voisi nostaa esimerkiksi rahoituspalveluja tai sähköistä viestintää koskevissa asioissa. Lakiin sisällytettäisiin myös ryhmäkanteen rahoittamista koskeva säännös.

Rekisteröidyn yhdistyksen nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi säädettäisiin erillislaissa, johon sisällytettäisiin kriteerit, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän yhdistyksen tulee täyttää. Oikeutettujen yksikköjen nimeämisestä vastaisi oikeusministeriö.

Mietinnöstä pyydettiin lausunto seuraavilta 51 taholta. Lausunnon antaneet on merkitty *:lla.

Akava ry*
Eduskunnan oikeusasiamies
Elinkeinoelämän keskusliitto EK*
Energiateollisuus ry
Energiavirasto*
Finanssiala ry*
Finanssivalvonta* (Fiva)
Finnair Oyj

Helsingin hovioikeus*
 Helsingin käräjäoikeus
 Keskuskauppakamari*
 Kilpailu- ja kuluttajavirasto* (KKV)
 Korkein hallinto-oikeus (KHO)
 Korkein oikeus
 Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry* (Kuluttajaliitto)
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Liikenne- ja viestintävirasto Traficom* (Traficom)
 Linja-autoliitto ry
 Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry - Rättegångsbiträden med tillstånd rf
 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus FIMEA* (Fimea)
 Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
 Marketing Finland ry
 Markkinaoikeus*
 Medialiitto ry
 Oikeuskansleri*
 Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
 Osakesäästäjien Keskusliitto* (Osakesäästäjät)
 Pääomasijoittajat
 Rakennusteollisuus RT ry
 Ruokavirasto*
 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* (Valvira)
 Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)
 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
 STTK ry*
 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry* (SAK)
 Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry* (ASML)
 Suomen Asianajajaliitto* (Asianajajaliitto)
 Suomen Kaupan liitto ry* (Kaupan liitto)
 Suomen Matkatoimistoalan Liitto SMAL ry* (SMAL)
 Suomen Varustamot ry
 Suomen Yrittäjät*
 Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry* (FiCom)
 Tietosuojavaltuutetun toimisto* (Tietosuojavaltuutettu)
 Tuomioistuinvirasto*
 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes* (Tukes)
 Työ- ja elinkeinoministeriö*
 Työeläkevakuuttajat TELA
 Valtiovarainministeriö
 Vammaisfoorumi ry*
 VR-yhtymä Oy
 Ympäristöministeriö* (YM)

Kaiken kaikkiaan lausuntoja annettiin 36. Edellä mainittujen lisäksi lausunnon toimittivat seuraavat kuusi tahoa

Electronic Frontier Finland ry (Effi ry)
 Erikoiskaupan liitto Etu ry
 Kynnys ry
 Lääketeollisuus ry
 SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf (SAMS)
 Takuusäätiö

OKM, MMM, STM, KHO, Eduskunnan oikeusasiamies ja Työeläkevakuuttajat TELA ilmoittivat, etteivät ne anna asiassa lausuntoa tai ettei niillä ole asiassa lausuttavaa.

1.2 Yhteenveto lausunnoista

Mietinnössä esitetty ratkaisu, jonka mukaan kielto- ja hyvityskanteet käsiteltäisiin eri menettelyissä, jakaa lausunnonantajien näkemykset. Elinkeinoelämää edustavat tahot kannattavat mietinnössä esitettyä ratkaisua. Kuluttajia, palkansaajia ja vammaisia henkilöitä edustavat tahot vastustavat kielto- ja hyvityskanteiden käsittelemistä erillisissä prosesseissa. Ne katsovat edustajakannedirektiivin tavoitteiden toteutumisen sekä oikeusprosessin tehokkuuden edellyttävän laajempaa lainsäädännön uudistamista siten, että kielto- ja hyvityskanteet olisi mahdollista käsitellä ainakin joiltain osin yhdessä markkinaoikeudessa käytävässä prosessissa.

Mietinnössä esitetty ratkaisu opt in –menettelyn säilyttämisestä hyvityskanteissa jakaa lausunnonantajien näkemykset. Elinkeinoelämää edustavat tahot kannattavat opt in –menettelyä. Kuluttajia edustavat tahot, erityisesti vammaisjärjestöt, esittävät opt out –menettelyn tarkempaa selvittämistä, koska pitävät sitä kuluttajansuojan ja direktiivin tavoitteiden kannalta tehokkaampana.

Energiavirasto ja Tukes vastustavat nimeämistään oikeutetuiksi yksiköiksi, koska ne pitävät edustajakanejärjestelmää tehottomampana verrattuna niillä jo käytettävissä oleviin kielto- ja hyvityskanteiden ajamiseen. Kanteiden ajaminen ei kuulu niiden mielestä kummankaan valvontatoimivaltaan eikä sovi Tukesin neutraaliin asemaan tuoteturvallisuuden valvojana. KKV ehdottaa hyvityskanneoikeutta myös Fivalle ja Traficomille.

Elinkeinoelämää edustavat tahot sekä Helsingin hovioikeus ja Asianajajaliitto katsovat, että viranomaisten ohella myös oikeutetuiksi yksiköiksi nimetyillä järjestöillä tulisi olla neuvotteluvollisuus elinkeinonharjoittajan oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi sekä prosessin tehokkuuden parantamiseksi.

Elinkeinoelämää edustavien tahojen mukaan kolmansien osapuolien rahoitus hyvityskanteiden ajamiselle tulisi ensisijaisesti kieltää kokonaan tai vaihtoehtoisesti sitä tulisi rajoittaa mietinnössä esitetystä. Kuluttajia edustavat tahot puolestaan katsovat, ettei kolmannen osapuolen rahoituksen salliminen ole riittävää, vaan järjestöille tulisi esittää kanteiden rahoitukseen myös direktiivin mahdollistamaa suoraa taloudellista tukea kuten oikeudenkäyntimaksujen alentamista, oikeusapua tai valtion tukea, jotta järjestöillä olisi tosiasiallisia mahdollisuuksia kanteiden ajamiseen.

2 Yleiset huomiot

Moni lausunnonantaja pitää mietinnön mukaista direktiivin täytäntöönpanoa pääosin onnistuneena niissä puitteissa, jotka osittain hyödynnetään jo olemassa olevaa sääntelyä ryhmäkanteiden osalta, sekä toisaalta säädetään erikseen uudessa laissa kieltokanteiden toteutuksesta, pidetään perusteltuna toteustapana direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta ehdotettujen ratkaisujen ei katsota kaikilta osin toteuttavan direktiivin tavoitteita eikä kuluttajien oikeussuojan katsota tehostuvan nykyisestä.

3 Yksityiskohtaiset kannanotot

3.1 Kannemenettely

3.1.1 Kielto- ja hyvityskanteiden käsittely eri prosesseissa

EK, Keskuskauppakamari, Lääketeollisuus, Suomen Yrittäjät ja FiCom **kannattavat mietinnön esitystä, jonka mukaan kieltotoimenpiteitä koskevat edustajakanteet käsiteltäisiin markkinaoikeudessa ja hyvitystä koskevat ryhmäkanteet Helsingin käräjäoikeudessa.** Perusteluinaan ne viittaavat mietinnössä esitettyihin perusteluihin.

KKV, Kuluttajaliitto, Vammaisfoorumi, Kynnys ry, SAMS, Effi, Takuusäätiö, Akava, STTK, SAK, Asianajajaliitto ja Osakesäästäjät **suhtautuvat kielteisesti siihen, että kiello- ja hyvityskanteet käsiteltäisiin erillisissä prosesseissa ja katsovat edustajakannedirektiivin tavoitteiden toteutumisen edellyttävän laajempaa lainsäädännön uudistamista siten, että kiello- ja hyvityskanteet olisi mahdollista käsitellä ainakin joiltain osin yhdessä markkinaoikeudessa käytävässä prosessissa.** Moni edellä mainituista lausunnonantajista viittaa KKV:n ja Kuluttajaliiton eriävissä mielipiteessä esitettyihin perusteluihin ja katsoo, että kanteiden erillinen käsittely ei ole prosessiekonomisesti tai asianosaisten oikeusturvan kannalta järkevää. Kielto- ja hyvitysprosessit olisivat jatkossakin kuluttajan ja resurssien käytön näkökulmasta liian raskaita ja aikaa vieviä. Hyvitysten saaminen ei käytännössä paranisi, koska sama kahden oikeusprosessin ongelma koskisi kaikkia oikeutettuja yksiköitä.

KKV ja Kuluttajaliitto toteavat, että kuluttajan oikeuksien toteutuminen eli hyvitysten saaminen riippuu yhä elinkeinonharjoittajan halukkuudesta toimia. Markkinaoikeusprosessi eli kieltomenettely mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen kestää yleensä kahdeksasta kuukaudesta muutamaan vuoteen. Ryhmäkanteen käsittely lainvoimaisen kiellopäättökseen jälkeen vie todennäköisesti muutaman lisävuoden, vaikka kanne nostettaisiin samanaikaisesti kiellohakemuksen vireille panemisen kanssa. Kuluttajien menetykset eräissä massahyvitystapauksissa ovat tyypiltään ja sisällöltään samanlaisia kaikkien kuluttajien osalta. Etenkään näissä tapauksissa ei ole prosessiekonomisesti perusteltua käydä kahta erillistä prosessia hyvityksen vahvistamiseksi kullekin joukkoon kuuluvalla kuluttajalle.

KKV ja Kuluttajaliitto toteavat, että osa kuluttajien massahyvitystapauksista on varsin yksinkertaisia ja kuluttajille kuuluva hyvitys on saatettu määritellä tarkemmin jo säännöstasolla. EU-kuluttajalainsäädäntöön sisältyy useita tällaisia säännöksiä. Markkina- ja

sopimusoikeudellinen suoja eivät siis enää ole niin jyrkästi toisistaan erillään kuin aiemmin kuluttajasuojajärjestelmää luotaessa. EU-oikeudessa kuluttajansuojasäännökset ovat pääsääntöisesti pakottavia kuluttajan hyväksi eli säännösten vastainen sopimusehto on paitsi kuluttajan-suojalain 3 luvun vastaisena kohtuuton myös tehoton silloin, kun se poikkeaa pakottavasta lainsäädännöstä kuluttajan vahingoksi. Horisontaalisen sopimusehtodirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa kuluttajan kannalta kohtuuton kiellettyväksi katsottava ehto on mitätön eli koko sopimusehto tulee jättää huomiotta. Esimerkiksi kuluttajaoikeusdirektiiviin perustuvan KSL 2 luvun 10a §:n 2 momentin mukaan kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa lisämaksuja, jos niihin ei ole annettu nimenomaista suostumusta. Lisäksi KSL 7 luvun 17 §:n 3 momentin mukaan kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa luottosuhteeseen perustuvia korkoja tai maksuja, joista ei ole sovittu luottosopimuksessa eikä vastaavasti lain 7 luvun 17 a §:n 4 momentin mukaan velvollisuutta maksaa luoton korkoa ja muita luottokustannuksia, jos menettelyllä on rikottu pykälässä säädettyä.

KKV:n edustajan eriävässä mielipiteessä esittämä malli yhdistää tiettyjen säännösten kieltohakemuksiin myös tiettyjen yksiselitteisten säännösten rikkomuksista seuraavat hyvitykset olisi luonteva ja melko helposti toteutettavin muutoksin mahdollistama tapa varmistaa EU-kuluttajapolitiikan ja edustajakannedirektiivin tavoitteen saavuttaminen. Markkinaoikeudelle kuuluu jo nykyään korvausvaatimusten käsittely tietyissä teollis- ja tekijänoikeudellisissa sekä liikesalaisuusasioissa. Sikäli olisi mahdollista kuluttajien oikeusaseman ja EU-säädösten tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi säätää vähimmäistasona tässä vaiheessa, että silloin kun lainvastaisen menettelyn seuraamukset on riittävästi täsmennetty säädöstasolla, markkinaoikeus päättäisi myös kuluttajien oikeudesta säännösten mukaisiin hyvityksiin. Sen ohella tarvitaan jatkossa pohdintaa, miten kuluttaja-asiamiehen nykyiset valvontasäännökset ja hyvitykset osana valvontaa sovitetaan eri-tyyppisissä asioissa yhteen.

Kynnys ry toteaa, että vammaisten henkilöiden kohdalla yleisölle suunnattujen palvelujen esteettömyys ja saavutettavuus on hyvin tärkeää osallisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta ja näiden oikeuksien varmistamiseen ei käytännössä ole nykyisellään riittäviä oikeussuojakeinoja. Kuten Vammaisfoorumin lausunnossa todetaan, vammaisten henkilöiden sosioekonominen asema ei useinkaan mahdollista kalliiden oikeussuojakeinojen käyttöönottoa tai hidasta etenemistä eri oikeusasteisiin.

Mietinnössä esitettyyn kahden erillisen prosessin ratkaisuun varsinaisesti **kantaa ottamatta jättävä Oikeuskansleri** kiinnittää huomiota siihen, että direktiivi ja sen täytäntöönpanon edellyttämä sääntely ovat perusoikeusnäkökulmasta tärkeitä varsinkin perustuslain 21 §:n valossa ja sen toteuttamiseksi. Direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös sallia oikeutettujen yksiköiden hakea tarvittaessa 4 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä (kielto- ja hyvitystoimenpiteet) samalla edustajakanteella. Jäsenvaltiot voivat

säätää, että kyseiset toimenpiteet sisällytetään samaan päätökseen. Tästä näkökulmasta säätämisyjärjestysperusteluissa esitettävää tulisi arvioida uudelleen ja todeta kootusti myös Euroopan unionin oikeuden mukaisen liikkumavaran käyttö.

Oikeuskansleri katsoo, että edelleen olisi edellä mainittu huomioiden perusteltua vielä arvioida tarkemmin Kuluttajaliiton mietintöön antamassa lausumassa esiin nostettuja seikkoja prosessuaalisten sääntöjen ongelmallisuudesta nykyisessä ryhmäkannelaissa ja oikeudenkäymiskaassa kuluttaja-asioissa etenkin käsittelyn joutuisuuden ja oikeudenkäynnin kustannusten näkökulmasta sekä oikeussystemaattisesti sinänsä hyvin perustellun kielto- ja hyvityskanteiden erottelun mahdollisia vaikutuksia prosessien kokonaiskestoan. Perusoikeusnäkökulmasta on ongelmallista, jos direktiivin tavoitteet tehokkaaseen oikeuksiin pääsemiseksi kuluttaja-asioissa jäävät toteutumatta sillä perusteella, että se edellyttäisi laaja-alaisempia muutoksia kansalliseen sääntelyyn, kun mitä on alun perin ajateltu.

3.1.2 Soveltamisala ja edustajakannemennettelyn suhde erityislainsäädäntöön

EK, Kaupan liitto ja Keskuskauppakamari pitävät perusteltuna dynaamista soveltamisalaraajausta, jonka mukaan sekä kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta annettavan lain että ryhmäkannelain aineellinen soveltamisala määräytyisi kummankin lain 1 §:ään sisällytettävän viittauksen kautta suoraan edustajakannedirektiivin soveltamisalan mukaan.

Myös *Oikeuskansleri* katsoo, että dynaamiselle viittaukselle on sinänsä asianmukaiset perusteet, mutta sen mukaan sitä tulisi harkita vielä säätämisyjärjestysperusteluissa ja myös siltä osin, että kyse on asiallisesti osaksi viranomaisten toimivaltaan vaikuttavasta sääntelystä, jota koskevat perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukset.

Fiva ja Osakesäästäjät kiinnittävät huomiota siihen, että finanssipalveluita koskevassa lainsäädännössä suojattavana henkilötahona ei useinkaan ole kuluttaja vaan ei-ammattimainen asiakas, joka on kuluttajaa selvästi laajempi käsite. Tämän vuoksi finanssipalvelulainsäädännön valvonnassa pelkästään kuluttajiin rajautuvien valtuuksien käyttäminen ei olisi riittävää, joten uusi kieltokannevaltuus on kannatettava.

FiCom pitää epäselvänä, mikä on edustajakanteiden soveltamisen suhde tiettyjen erityissäädösten vastaaviin kielto- ja hyvityssääntönsiin. Esimerkiksi teledirektiiveihin perustuvassa sähköisen viestinnän palvelulaissa on seikkaperäiset säännökset lain tai sen nojalla tehtyjen sopimusten rikkomustilanteisiin. Säännöksissä määritellään, miten rikkomustapauksissa menetellään ja mitkä ovat niiden seurauksia. Lisäksi *FiCom* pitää epäselvänä sitä, onko hyvityskanne itsenäinen ja kieltokanteesta riippumaton prosessi.

Traficom pitää hyvänä sitä, että uudella lailla ei puututtaisi eri lakeihin sisältyviin kieltotoimenpiteitä koskeviin menettelyihin.

Ryhmäkannelain soveltamisalan laajentaminen

Helsingin hovioikeus katsoo, että ryhmäkanejärjestelmän soveltamisalan laajentaminen julkaisussa esitetystä edelleen työsopimusriitoihin ja ympäristövahinkoasioihin voisi olla oikeussuojan toteutumisen ja ryhmäkanteen käytännön merkityksellisyys kannalta perusteltua. Työsopimusriidoissa ja ympäristövahinkojen osalta oikeudenkäyntikuluriski tai riittämättömät tiedot ja taidot voivat nykytilassa tarpeettomasti estää mahdollisesti laajan kantajatahon oikeussuojan toteutumisen.

Myös *YM* kannattaa sen selvittämistä, olisiko järjestelmää syytä kehittää edelleen kattamaan laajemmin muun muassa ympäristöasioita. Jatkoselvityksessä voitaisiin ottaa huomioon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvän muun lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehitys sekä myös käytännöt muissa jäsenvaltioissa. Ympäristölainsäädännössä ja yksityiskohtaisemmin esimerkiksi kansallisen ilmastolain piirissä on viime aikoina selvitetty muutoksenhakuoikeuksiin liittyviä kysymyksiä.

3.1.3 Opt in – opt out -menettely

Asianajajaliitto, Keskuskauppakamari, Lääketeollisuus, Suomen Yrittäjät ja FiCom **kannattavat mietinnössä esitetyn perusteluin opt in –menettelyn** säilyttämistä hyvityskanteissa, jolloin kanteeseen yhtyvä kuluttaja yksilöidään prosessin alussa.

Asianajajaliitto katsoo, että siltä osin kuin järjestöt tietyin edellytyksin tulevat saamaan mahdollisuuden nostaa hyvityskanteita, kysymys on merkittävästä muutoksesta suomalaisen oikeusjärjestelmään, jolloin on kohtuullista edellyttää resurssien käyttämistä myös edustettujen kuluttajien ryhmän keräämiseen ja määrittelyyn.

Kuluttajaliitto, Takuusäätiö, Vammaisfoorumi, Effi, SAMS ja Kynnys ry **suhtautuvat myönteisesti opt out –menettelyyn.**

Kuluttajaliitto katsoo, että direktiivin tavoitteita ja tarkoitusta olisi voitu toteuttaa esitettyä paremmin siten, että opt out tai vähintäänkin ns. myöhäinen opt in olisi ollut mahdollista edustajakannelainsäädännön mukaisten hyvityskanteiden käsittelyn osalta.

Takuusäätiö, SAMS, Kynnys ry ja Vammaisfoorumi katsovat, että opt out -menettely mahdollistaisi laajemman kuluttajaryhmän etujen puolesta toimimisen ja olisi monien tuomioistuimissa ajettavien kuluttaja-asioiden ja niiden tiedottamisen osalta tehokkaampi

ja tarkoituksenmukaisempi toimintamalli, joka ajaisi kaikkien samassa asemassa olevien kuluttajien etua.

SAMS, Kynnys ry ja Vammaisfoorumi toteavat, että opt out -menettely suojaisi merkittävästi paremmin vammaisten kuluttajien asemaa ja oikeussuojaa. Opt in -menettely on ongelmallinen ns. digitaalisesta kuilusta kärsivien vammaisten henkilöiden näkökulmasta. Näennäisesti neutraali menettely asettaa tosiasiallisesti monet vammaiset henkilöt muita heikompaan asemaan heidän vammastaan ja digitaalisista valmiuksista johtuen. Tätä asiaa tulisi SAMS:n mukaan käsitellä perustuslakivaliokunnassa.

3.2 Oikeutetut yksiköt

3.2.1 Viranomaisten nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi

Toimivaltuudet kieltokanteiden nostamiseen

TEM, Oikeuskansleri, Osakesäästäjät, SMAL ja Tietosuojavaltuutettu **suhtautuvat myönteisesti kanneoikeutettujen viranomaisten piirin laajentamiseen** kieltokannelain 5 ja 6 §:ssä ehdotetun mukaisesti. TEM kannattaa erityisesti Tukesin, Energiaviraston ja Tietosuojavaltuutetun lisäämistä oikeutetuksi yksiköiksi mietinnössä esitetyn perusteluin ja katsoo, että ilman kyseistä lisäystä edustajakannedirektiivin täytäntöönpano jäisi vajaaksi.

FiCom suhtautuu kielteisesti kanneoikeutettujen viranomaisten piirin laajentamiseen kieltokannelain 5 ja 6 §:ssä ehdotetun mukaisesti. Se ei pidä laajentamista tarkoituksenmukaisena ainakaan niiden viranomaisten osalta, joilla on jo vastaavat toimivaltuudet erityislainsäädännön nojalla.

Energiavirasto ja Tukes **vastustavat nimeämistään oikeutetuksi yksiköksi.**

Ruokavirasto **suhtautuu myönteisesti siihen, ettei mietinnössä ehdoteta sen nimeämistä oikeutetuksi yksiköksi.**

Traficom **suhtautuu toimivaltuuksiensa laajentamiseen varauksellisesti.**

Lääketeollisuus ja Fimea eivät suoranaisesti ota kantaa Fimean nimeämiseen oikeutetuksi yksiköksi, joskin ne **korostavat oikeutetun yksikön valinnanvapautta tehokkaiden kieltotoimenpiteiden valinnassa.**

Tietosuojavaltuutetun perustelut

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että edustajakannelain mukainen toimivalta toimia oikeutettuna yksikkönä ei muuttaisi sen toimivaltaa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen osalta. Muiden edustajakannedirektiivin liitteessä I lueteltujen tietosuojavaltuutetun toiminnassaan valvomien säädösten osalta se katsoo toimivaltansa laajentuvan. Esimerkiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) 300 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetulla on toimivalta antaa huomautus tai määräys muuttaa toimintaa sähköisen viestinnän tietosuojalain vastaisesta toiminnasta siltä osin kuin rikkominen on koskenut mainitun lain 305 §:n mukaisia tietosuojavaltuutetun valvontavallan alle kuuluvia säännöksiä. Edustajakannelain mukaan tietosuojavaltuutetun toimistolla olisi oikeutettuna yksikkönä oikeus saattaa esimerkiksi suoramarkkinointia koskeva kieltokanne vireille markkinaoikeudessa, vaikkakaan edustajakannelain mukainen kieltokanteen nostaminen ei ole ensisijainen keino muihin tietosuojavaltuutetun toimiston toimivaltuuksiin nähden.

Energiaviraston perustelut

Energiavirasto katsoo, että sillä on jo olemassa olevat toimivaltaansa kuuluvat tehokkaat keinot puuttua edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluviin epäkohtiin, kuten sähkömarkkinaosapuolien, sähköä myyjien ja sähköä jakeluverkkohaltijoiden ja maakaasumyyjien toimintaan. Energiavirasto voi päätöksellään velvoittaa elinkeinoharjoittajan korjaamaan toimintansa, mikäli sen katsotaan toimivan lainsäädännön vastaisesti. Energiavirastolla on myös mahdollisuus tehostaa velvoittavaa päätöstä uhkasakkolain mukaisin keinoin. Energiaviraston päätökset ovat myös lähtökohtaisesti suoraan täytäntöönpanokelpoisia muutoksenhausta huolimatta (sähkömarkkinalaki 115 §, maakaasumarkkinalaki 97 §). Sen antamat päätökset vaikuttavat kaikkien samassa asemassa olevien kuluttajien tilanteeseen, mikäli elinkeinoharjoittajan katsotaan toimineen lainvastaisesti, vaikka he eivät itse olisi tuoneet asiaa Energiaviraston tutkittavaksi.

Energiavirasto katsoo, että oikeutetun yksikön rooli edellyttäisi sille lisäresursseja asioiden käsittelyn, menettelyiden sisäisten prosessien laatimisen ja tehtävän vaatiman yleisen tiedottamisen osalta.

Energiavirasto pitää lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta ristiriitaisena ratkaisuna sitä, että aluehallintovirastoja ja Ruokavirastoa ei ehdoteta nimettäväksi oikeutetuiksi yksiköiksi.

Tukesin perustelut

Tukes katsoo, että sen nykyiset toimivaltuudet mahdollistavat nopeamman puuttumisen tilanteisiin, kuin kieltokanteet. Uusi toimivalta toisi kokonaan uuden näkökulman

tuotevalvonnan lainsäädäntöön. Se viittaa mietinnössä esitettyihin perusteluihin siitä, miksi ryhmäkannelain mukaista kanneoikeutta ei laajennettaisi viranomaisten osalta.

Tukesin rooliin valvontaviranomaisena ei istu puolueettomuus päätöksenteossa ja samalla oikeus ajaa kanteita kuluttajien puolesta. Tehtävän tulee kuulua sellaisen viranomaisen tehtäviin, jolla on lakisääteinen velvollisuus edistää kuluttajien yleistä etua, turvata kuluttajien taloudellinen ja oikeudellinen asema sekä avustaa kuluttajia. Tehtäväjaon selkeyden ja viranomaisten tehokkaan resurssien käytön kannalta olisi perusteltua, että kuluttajansuojaviranomaiset hoitavat kuluttajansuojaan liittyvät tehtävät ja muut viranomaiset voisivat mahdollisesti olla virallisina lausuntoja antavina tahoina edustajakannedirektiivin tarkoitamisissa prosesseissa. Jos Tukes nimetään oikeutetuksi yksiköksi, Tukesin ja kuluttajansuojaviranomaisten tehtävät ja rooli sekoittuisivat, mikä lisäisi mm. neuvontavelvollisuuden sekoittumista ja resurssien ohjaamista samoihin tehtäviin eri viranomaisille.

Lisäksi Tukes kiinnittää huomiota siihen, että kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät siirrettiin Tukeisiin 1.1.2010. Uudistuksessa tuoteturvallisuusvalvonta ja kuluttajansuoja eroteltiin toisistaan. Toimintojen keskittämistä perusteltiin synergiaeduilla, yhden luukun periaatteella, osaamisen paremmalla hyödyntämisellä, resurssien käytön tehostumisella jne. Samoilla perusteilla kuluttajansuojaa ja tuoteturvallisuusvalvontaa ei ole syytä nytkään yhdistää.

Ruokaviraston perustelut

Ruokavirasto katsoo, että kuluttajien etujen suojeleminen ei edellytä Ruokaviraston lisäämistä kanneoikeutettujen piiriin viitaten mietinnössä esitettyyn, jonka mukaan Ruokaviraston valvontavalta on direktiivin soveltamisalalla verraten suppea. Toimialalla on lukuisia muita kieltokannetta paremmin soveltuvia keinoja puuttua havaittuihin rikkomuksiin, ja näin suojata kuluttajia säädösten vastaiselta toiminnalta. Ruokaviraston mukaan tilanne on tosin samanlainen usealla muullakin toimialalla, joita direktiivi koskee, ja joiden vastuuviranomaiset on kuitenkin nimetty ehdotuksessa oikeutetuiksi yksiköiksi. Käytännössä direktiivin liitteessä I mainittujen asetusten (EY) N:o 178/2002 (ns. yleinen elintarvikeasetus) ja (EU) N:o 1169/2011 (asetus elintarviketietojen antamisesta kuluttajille) noudattamista valvovina viranomaisina toimivat Suomessa ensisijaisesti kunnat. Ruokavirasto ei siis edes ole pääsääntöisesti toimivaltainen viranomainen, eikä yleensä saa tietää säädösten vastaisuuksista, joita valvonnassa havaitaan tai joista kuluttajat tekevät ilmoituksia.

Traficommin perustelut

Traficom kiinnittää huomiota siihen, että sen toimivalta direktiivin kattamilla aloilla ei kaikilta osin pidä sisällään kuluttajansuojaan tähtääviä tehtäviä. Esimerkiksi tieliikenteen markkinavalvontatehtävät perustuvat yksinomaan tuotteiden vaatimusten mukaisuuden

ja tuotteisiin liittyvien riskien valvontaan. Kuluttajien oikeuksien ja etujen valvonta olisi täysin uusi valvonta-alue, johon virastolla ei tältä osin ole osaamista saati resursseja.

Fimean ja Lääketeollisuus ry:n perustelut

Fimea pitää tärkeänä, että viranomaiselle ei aseteta velvollisuutta panna vireille edustajakanne, vaan kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivan kieltomenettelyn tulee olla oikeutettuna yksikkönä toimivan viranomaisen omassa harkinnassa.

Lääketeollisuus toteaa lääkkeiden markkinoinnin osalta, että Fimealla on jo lääkelakiin perustuva toimivalta puuttua elinkeinonharjoittajien virheelliseen markkinointiin kieltopäätöksin, joita voidaan tehostaa merkittäville uhkasakoilla. Suomessa lääkkeiden käyttäjiä suojaa myös erityinen lääkevahinkovakuutusjärjestelmä, joka antaa kuluttajalle mahdollisuuden saada tavanomaista tuotevastuuta kattavammin ja yksinkertaisemmin korvauksen lääkkeen käytöstä aiheutuneesta henkilövahingosta.

Toimivaltuudet hyvityskanteiden nostamiseen

Tietosuojavaltuutettu, Fiva, Energiavirasto, Traficom, SMAL, Fimea ja FiCom suhtautuvat myönteisesti siihen, että kotimaisia ja rajat ylittäviä hyvityskanteita voisivat panna oikeutettuina yksikköinä vireille kuluttaja-asiamies sekä tietyin edellytyksin kuluttajien yhteisiä etuja edistävä järjestö. Muun viranomaisen kuin kuluttaja-asiamiehen nostama hyvityskanne jonkin tietyn kuluttajaryhmän hyväksi olisi ristiriidassa asianomaisen viranomaisen puolueettomuusvaatimuksen kanssa ja sekoittaisi viranomaisten rooleja.

KKV esittää, että myös Fiva ja Traficom voisivat tarvittaessa nostaa ryhmäkanteen kuluttajahyvitysten turvaamiseksi. Koska lakiehdotuksella ei ole tarkoitettu laajennettavaksi kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa, näyttää siltä, että esimerkiksi tietosuojalainsäädäntöä, sähköisiä viestintäpalveluita tai tiettyjä finanssipalveluja koskeviin asioihin liittyvien massahyvitysten toteuttamisen valvonta jää yksin kuluttajajärjestöjen tehtäväksi. Direktiivin täytäntöönpano esitetyssä muodossa ei mahdollista kuluttajajärjestöjen mahdollisuutta aktiiviseen rooliin sen varmistamisessa, että asiaankuuluvia unionin oikeuden säännöksiä noudatetaan. Vaikka kuluttaja-asiamiehellä onkin laaja yleistoimivalta, esimerkiksi rahoitus- ja sähköiset viestintäpalvelut on säännelty erityislainsäädännössä hyvin yksityiskohtaisesti.

3.2.2 Järjestön nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi

Yleiset huomiot

TEM, Helsingin hovioikeus, Energiavirasto ja Traficom **suhtautuvat järjestöjen kanneoikeuteen yleisellä tasolla myönteisesti.** Helsingin hovioikeus ja Energiavirasto katsovat, että järjestöjen kanneoikeus voisi tuoda uusia edustaja- ja ryhmäkanteita tuomioistuinten käsiteltäväksi, ja korvausvastuu toteutuisi nykyistä useammin sellaisten oikeudenloukkausten osalta, joita ei tällä hetkellä saateta tuomioistuimen tutkittavaksi.

Lääketeollisuus, EK, Keskuskauppakamari, Kaupan liitto, FiCom, SMAL ja Suomen Yrittäjät **pitävät perusteltuna, että oikeutetuille yksiköille asetetut kriteerit ovat kansallisten edustajakanteiden ja rajat ylittävien edustajakanteiden osalta yhtäläiset.** Keskuskauppakamari pitää hyvänä myös sitä, että ad hoc-nimeämismahdollisuutta ei esitetä otettavaksi kansallisesti käyttöön.

Järjestön toiminnan ajallinen kesto nimeämisen edellytyksenä

Helsingin hovioikeus toteaa, että vakiintuneen toiminnan keston vaatimuksen alentaminen vuotta lyhyemmäksi ajaksi, kuten esimerkiksi kuudeksi kuukaudeksi voisi olla perusteltua kotimaisten edustajakanteita varten nimettävien järjestöjen vaatimusten vanhentumisen kannalta. Tällöin järjestön kuluttajien etujen suojaamiseksi ja hyvityskanteen nostamista varten ehtisi perustaa vielä markkinaoikeuden kieltoratkaisun antamisen jälkeen ennen kuin velka mahdollisesti vanhentuisi vuoden kuluttua kieltoratkaisusta.

Asianajajaliiton mukaan järjestön toimintaa tulisi tässä yhteydessä pitää vakiintuneena vasta, kun järjestöllä on ollut tosiasiallista julkista toimintaa vähintään 24-36 kuukautta. Mainittua lyhyempää aikaa toimintaa harjoittanutta järjestöä ei voida pitää tässä suhteessa tarpeeksi vakiintuneena tai asiantuntevana. Myös *Osakesäästäjät* katsoo, että määritelmä yhden vuoden toimineista yhdistyksistä on ajallisesti liian lyhyt. Viranomaisten tulisi listata yhdistykset, joille status voitaisiin niiden halutessa myöntää.

Sääntelyn tarkennustarpeet

Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät katsovat, että sääntelyä tulisi tarkentaa sen osalta, milloin järjestön riippumattomuus voisi vaarantua. Riippumattomuus yhdistetään mietinnössä lähinnä taloudellisiin intresseihin ja rahoitukseen liittyvään vaikuttamiseen, vaikka riippumattomuus voi vaarantua myös muusta syystä.

Asianajajaliitto katsoo, että sääntelyä tulisi tarkentaa sen osalta, miten oikeudenkäynnissä tulee menetellä, mikäli kesken edustajakannemenettelyn oikeusministeriö peruuttaa

järjestön nimityksen oikeutetuksi yksiköksi sillä perusteella, ettei järjestö enää täytä nimeämislainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Tietosuoja- ja valtuutuslaki katsoo, että järjestön oikeuteen toimia oikeutettuna yksikkönä liitetyntulisi arvioida esitetyn sääntelyn suhde yleisen tietosuoja-asetuksen 80 artiklan 2 kohdan mukaiseen menettelyyn.

3.2.3 Neuvotteluvollisuus oikeutetuksi yksiköiksi nimetyille järjestöille

Moni lausunnonantaja (*Helsingin hovioikeus, Asianajajaliitto, FA, Keskuskauppakamari, Kaupan liitto, Suomen Yrittäjät, EK, ASML, SMAL, FiCom ja Erikoiskaupan Liitto Etu ry*) katsoo, että **neuvotteluvollisuuden säätäminen niin viranomaisille kuin oikeutetuksi yksiköiksi nimetyille järjestöillekin olisi perusteltua tai vähintään harkinnanarvoista sekä elinkeinonharjoittajan oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta että prosessiekonomisesta näkökulmasta**. Laajempi neuvotteluvollisuus mahdollistaisi sovintoratkaisujen saavuttamisen ja voisi olla tehokas keino lainvastaisen menettelyn lopettamiseksi niissä tapauksissa, jossa elinkeinonharjoittaja neuvotteluiden aloittamisen johdosta korjaisi menettelyään. FA, FiCom, Keskuskauppakamari ja Kaupan liitto viittaavat tältä osin EK:n ja Suomen Yrittäjien eriävässä mielipiteessä esitettyihin perusteluihin.

Asianajajaliitto ei kaikilta osin yhdy mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että neuvotteluvollisuus saattaisi vaikeuttaa järjestöjen edustajajärjestelmän käyttämistä ja että kysymys neuvotteluvollisuuden täyttymisestä voisi oikeudenkäynnin edellytyksiä koskevana seikkana tarkoituksellomalla tavalla tulla tulkittavaksi kieltotoimenpidettä koskevassa oikeudenkäynnissä. Ei olisi myöskään kohtuutonta vaatia, että neuvottelua koskeva yhteydenotto olisi toimitettava todisteellisesti.

Asianajajaliitto toteaa, että asianajajia velvoittavien tapaohjeiden mukaan asianajaja ei voi ilman erityistä syytä ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ilmoittamatta vastapuolelle asiakkaansa vaatimuksia ja varaamatta vastapuolelle kohtuullista harkinta-aikaa sekä tilaisuutta asian sovinnolliseen selvittämiseen, joten neuvotteluvollisuus saattaisi tulla täytetyksi jo asianajajien tapaohjeiden noudattamisen kautta.

Keskuskauppakamari katsoo, että neuvotteluvollisuuden voisi toteuttaa esimerkiksi sitä kautta, että ennen kanteen nostamista oikeutetuksi yksiköksi nimetty järjestö pyytäisi kuluttaja-asiamiestä käyttämään asiassa neuvotteluvalluksiaan.

Suomen Yrittäjät, ASML ja EK katsovat, että direktiivin neuvotteluvollisuus on ajalliselta kestoltaan hyvin rajattu, eikä elinkeinonharjoittajalla ole mahdollisuutta välttyä kanteen nostamiselta tai edes olennaisesti hidastaa sitä yhteydenottoa välttelemällä.

Suomen Yrittäjät toteaa, että jos neuvottelun osalta halutaan hyödyntää laajemmin sen ohjaavaa ja neuvovaa funktiota, tehtävä voitaisiin kaikissa määrätä viranomaiselle, myös silloin kun mahdollisen kanteen nostaisi myöhemmin oikeutetuksi yksiköksi nimetty järjestö, minkä direktiivin johdanto-osan 41 kohta sallisi.

Helsingin hovioikeus toteaa, että kuluttajat olisivat mietinnössä valitun ratkaisun johdosta ainakin velan vanhentumisen osalta erilaisessa asemassa riippuen siitä, hakisiko kieltotoimenpidettä oikeutettuna yksikkönä viranomainen vai järjestö. Ottaen huomioon, että vain edustajakanteen vireilletulo keskeyttäisi velan vanhentumisen, viranomaisen noudattaessa neuvotteluelvoitettaan velan vanhentuminen jatkuisi neuvottelujen ajan. Jos kieltotoimenpidettä hakisi järjestö, jonka ei ennen kanteen nostamista täytyisi täyttää neuvotteluelvoitettaan, velan vanhentuminen keskeytyisi siten viranomaisaloitteista kieltomenettelyä aikaisemmassa vaiheessa.

Neuvotteluelvollisuuden laajentamiseen kantaa ottamatta jättävä Tukes kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun kieltokanteita koskevan lain 4 §:n perusteluissa todetaan, että neuvotteluelvollisuus ei koske tilanteita, joissa haetaan väliaikaista kieltoa, mikä ei kuitenkaan käy säädöstekstistä selvästi ilmi.

3.2.4 Oikeutettujen yksiköiden valvonta

EK, SMAL, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Kaupan liitto, Lääketeollisuus, ASML, Keskuskauppa-kamari ja Suomen Yrittäjät katsovat, että **oikeutettujen yksiköiden valvontaan ja sen resursseihin tulisi kiinnittää mietinnössä esitettyä enemmän huomiota sen varmistamiseksi, ettei edustajakanteita nosteta muissa tarkoituksissa kuin kuluttajien yhteisten etujen turvaamiseksi.**

EK, Kaupan liitto, Suomen Yrittäjät ja ASML katsovat, että valvontaviranomaiselle tulisi asettaa oma-aloitteinen ja aktiivisiin toimiin, kuten pistokokeisiin ja valvontakäynteihin, perustuva valvontavelvollisuus. Valvonta pelkkien ilmoitusten perustella ei täytä direktiivin vaatimuksia.

EK, Kaupan liitto ja Lääketeollisuus eivät pidä tuomioistuinprosessissa tapahtuvaa prosinedellytysten tutkintaa riittävänä sen varmistamiseksi, että direktiivin 4 artiklassa oikeutetulle yksikölle esitetyt vaatimukset toteutuvat. Tehokkaiden kansallisten valvontatoimenpiteiden ohella tarvitaan myös tiivistä rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä, jotta järjestelmän väärinkäyttöä pystytään tosiasiallisesti ehkäisemään.

3.3 Kanteiden rahoitus ja oikeutettujen yksiköiden tukeminen

ASML, Lääketeollisuus, EK, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Kaupan liitto, Osakesäästäjät ja Suomen Yrittäjät katsovat, että **kolmansien osapuolien rahoitus hyvityskanteiden ajamiselle tulisi ensisijaisesti kieltää kokonaan**. EK, Kaupan liitto, Keskuskauppakamari, Lääketeollisuus, FA, SMAL ja FiCom katsovat, että vähintään **tulisi hyödyntää direktiivin sallimaa mahdollisuutta rajoittaa kanteiden tai niitä ajavien kuluttajajärjestöjen ulkopuolista rahoitusta**. EK ja Kaupan liitto katsovat, että vaihtoehtoisesti tulisi kieltää sellainen ulkopuolinen rahoitus, jonka tarjoaja pyrkii ensisijaisesti tai selkeästi hyötymään itse taloudellisesti hyvityskanteen ajamisesta, vaikka se ei välittömästi vaikuttaisi negatiivisesti kuluttajien yhteisiin etuihin.

Asianajajaliitto **suhtautuu myönteisesti riitarahoittamisen sallimiseen sekä hyvitysettä edustajakannemenettelyssä**, koska riitarahoittamista ei ole muissakaan asioissa lainsäädännöllä kielletty. Myöskään sellaista riitarahoittajan palkkiota, joka määräytyisi voitettun korvaussumman perusteella, ei olisi kiellettävä, koska asianajajien tapaohjeiden mukaan, jos on erityistä aihetta, voidaan palkkio sopia myös määräosaksi siitä, mitä tehtävällä asiakkaalle saavutetaan.

Kuluttajaliitto, Effi, Kynnys ry ja Vammaisfoorumi katsovat, että **oikeutetuiksi yksiköiksi nimettyjen järjestöjen tosiasiallisia mahdollisuuksia edustajakanteiden ajamiseksi tulisi helpottaa suoralla julkisella rahoituksella, oikeudenkäyntimaksujen alentamisella tai oikeusapua tarjoamalla**. Kuluttajaliiton mukaan elinkeinoelämän ehdotukset ulkopuolisen rahoituksen kieltämiseksi tai esitettyä voimakkaammaksi rajoittamiseksi heikentäisivät kuluttajien oikeussuojan toteutumista entisestään. Oikeutetuille yksiköille esitetyt tiukat kriteerit vähentävät perusteetta tai haitan aiheuttamistarkoituksessa nostettavien kanteiden riskiä riittävästi.

Rahoitukseen kielteisesti suhtautuvien perustelut

ASML, EK, FA, FiCom, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Kaupan liitto, Keskuskauppakamari, Lääketeollisuus, SMAL ja Suomen Yrittäjät katsovat, että sääntely sallisi sen, että rahoituspäätös itsessään voi perustua kuluttajien edun sijasta rahoittajan omiin taloudellisiin intresseihin. Ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen sisältyvä vaihtoehto määritellä vastike osuutena mahdollisesta korvaussummasta lisää riskejä sellaisesta riitarahoituksesta, joka heikentää riitojen ennakoitavuutta ja edelleen kuluttajien ja yritysten oikeusturvaa. Kanteiden ulkopuolinen rahoitus voi myös hankaloittaa sovintoratkaisujen saavuttamista ja mahdollistaa kanteiden rahoittajien vaikuttamisen kannetta ajavan oikeudellisen yksikön tekemiin päätöksiin. Mietintöön sisällytetyt suojakeinot ovat tästä näkökulmasta riittämättömiä.

Asianajajaliiton perustelut

Asianajajaliitto katsoo, että riitarahoittamiseen liittyvien riskien toteutuminen lienee harvinaista, mutta niihin tulee varautua, koska riitarahoittamisen sallimisen eksplisiittinen toteaminen lainsäädännössä ensimmäistä kertaa saattaa johtaa riitarahoituksen yleistymiseen muissakin asioissa. Ehdotetut rajoitukset riitarahoituksen käyttämiseen edustajakanteiden yhteydessä ja tuomioistuimille annettavat valtuudet puuttua epäkohtiin ovat perusteltuja, joskin osin puutteellisia tai tulkinnanvaraisia.

Asianajajaliitto katsoo, että sellaiset rahoitussopimukset tulisi kieltää, jotka vaikuttaisivat epäasiallisesti prosessin aikana tehtäviin ratkaisuihin taikka mahdollistaisivat sen, että rahoittaja kykenee epäasiallisesti vaikuttamaan prosessin aikana tehtäviin ratkaisuihin. Vastaajalla tulisi olla tehokkaat keinot rahoituksen asianmukaisuuden selvittämiseksi.

Asianajajaliitto korostaa ulkopuolisen rahoittajalla olevan joka tapauksessa taloudellinen intressi kanteen nostamiseen. Kielletty kanneperuste tulisikin olla vain esimerkiksi kilpailijan vahingoittamiseen liittyvä taloudellinen intressi. Selvää tulisi olla myös se, etteivät esimerkiksi järjestöt, joilla on poliittisia kytköksiä, voisi toimia riitarahoittajina.

Asianajajaliitto toteaa joukkorahoittamisen osalta, ettei lainsäädännössä tule erotella sitä, minkälaiset vaihtoehdot ovat mahdollisia, kun asianmukainen ulkopuolinen rahoittaminen ylipäättään olisi sallittua. Joukkorahoituksen asianmukaisuuden tai läpinäkyvyyden valvonta voi osoittautua vaikeaksi, vaikkakin toisaalta joukkorahoituksessa yksittäisen rahoittajan vaikuttamismahdollisuudet ovat yleensä vähäiset.

Julkisen rahoituksen lisäämistä kannattavien perustelut

Kuluttajaliitto, Effi, Kynnys ry ja Vammaisfoorumi toteavat, että edustajakanteiden ajaminen on uusi tehtävä kaikille järjestöille, eikä kanteita pystytä rahoittamaan järjestöjen tavanomaiseen toimintaan tarkoitetulla valtionrahoituksella. Järjestöjen saama valtionrahoitus on usein myös hankekohtaista, jolloin rahojen käyttö on tiukasti sidottu tietyn hankkeen toteutukseen.

Kuluttajaliitto ja Effi katsovat, että ehdotetuilla prosessuaalisilla säännöillä ja prosesseihin liittyvällä huomattavan suurella kuluriskillä kuluttajajärjestöjen mahdollisuudet saada ulkopuolista riitarahoitusta edustajakanteiden ajamiseksi ovat vähäiset. Vammaisfoorumi toteaa, että vammaiset henkilöt ovat yleensä muita ihmisryhmiä heikommassa sosioekonomisessa asemassa, jolloin näennäisesti tasapuolinen taloudellinen kuormitus voi olla tosiasiaa juuri vammaisia välillisesti syrjivää.

4 Muut huomiot

Kanneoikeutettujen toimivallan täsmentäminen

FiCom pitää epäselvänä kanneoikeutettujen (viranomaisen vs. järjestö) keskinäistä toimivaltaa tilanteessa, jossa viranomaisen ei ole jostain syystä vienyt prosessia tuomioistuimeen (esim. ei kanneperustetta) tai se on vetänyt kanteensa pois (esim. sovittu hyvityksestä elinkeinonharjoittajan kanssa).

Traficom katsoo, että ehdotuksessa olisi hyvä selkiyttää toimivallan jakoa tilanteessa, jossa useammalla kuin yhdellä viranomaisella on vireillepano-oikeus tai eri viranomaiset valvovat samaa säädöstä vain tietyiltä osin. Se viittaa *Traficom*in ja kuluttaja-asiamiehen rinnakkaiseen valvontatoimivaltaan muun muassa matkustajien oikeuksia koskevissa asioissa.

Lainvoimaisesta ratkaisusta ilmoittaminen

KKV pitää lainvoimaisesta ratkaisusta ilmoittamista koskevaa sääntelyä (kieltokannelain 10 §:n 4 mom.) merkityksellisenä kuluttajien oikeuksien toteutumisen kannalta. Parhaimmat mahdollisuudet kohdistettuun tiedottamiseen on yleensä elinkeinonharjoittajalla tällä olemassa olevien asiakasrekistereiden johdosta. *KKV*:n mukaan 10 §:n 4 momentin yksityiskohtaiset perustelut ovat tulkittavissa siten, että ratkaisusta ilmoittamiseksi voisi riittää pelkkä markkinaoikeuden päätöksestä tiedottaminen. Ollakseen tehokas ratkaisusta ilmoittamisen tulee olla ensisijaisesti henkilökohtainen ja kohdistua esimerkiksi tavaroita tai palveluita ostaneeseen kuluttajaryhmään. Ilmoittaminen tulee otsikoida ja muotoilla siten, että se ei ole sekoitettavissa elinkeinonharjoittajan mainontaan tai muuhun kaupalliseen viestintään. Jos ratkaisusta ilmoitetaan elinkeinonharjoittajan verkkosivuilla, ilmoittaminen tulee toteuttaa havaittavalla tavalla esimerkiksi verkkosivujen etusivulla.

Edustajakanteiden resurssivaikutukset tuomioistuimille

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että vaikka edustajakanteiden lukumäärä jäisikin alhaiseksi, ovat markkinaoikeuden toimivaltaan säädettäväksi ehdotetut edustajakanteet todennäköisesti luonteeltaan ja resurssivaikutuksiltaan laajoja. Lisäksi markkinaoikeuden toimivaltaan on viime aikoina säädetty kuuluvaksi muitakin uusia asiaryhmiä, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021) 67 §:n 2 momentilla niin sanotut sote-hallintoriidat. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan

hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 14/2022 vp), jossa esitetään muun ohella markkinaoikeudessa käsiteltävien seuraamusmaksuasioiden soveltamisalaa laajennettavaksi. Kokonaisvaikutuksiltaan nämä uudistukset osaltaan yhdessä nyt kysymyksessä olevan uudistuksen kanssa vaikuttavat tarpeeseen kasvattaa markkinaoikeuden resursseja.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että tuomioistuinten näkökulmasta mietinnössä tarkoitettut asiat ovat laajuutensa ja mahdollisen rajat ylittävän luonteensa takia selvästi tavanomaista vaativampia käsitellä, minkä vuoksi vähäinenkin asiamäärän lisäys saattaa tosiasiasa lisätä tuomioistuimen työmäärää merkittävästikin. Uudistuksen vaikutuksia tuomioistuinten työmäärään onkin seurattava tarkasti ja tuomioistuimille on turvattava lisääntyvää työmäärää vastaavat resurssit.

Erinäisiä huomiota

KKV esittää täsmennettäväksi, mitä kanteen nostamisen edellytyksenä olevalla haitan aiheuttamisella kieltokannelain 4 §:ssä tarkoitetaan ja miten sitä tulee arvioida suhteessa kanteen muotomääräyksiin tai oikaisuilmoituksen edellytyksenä olevaan haittaan. Mietinnöstä ei käy ilmi millaisesta haitan aiheutumisesta on kyse. Kuitenkin ehdotetun lain 8 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan edustajakannelain kieltotoimenpiteiden hakeemisessa on kyse lain noudattamisen valvonnasta eikä esimerkiksi yksittäisille kuluttajille aiheutuneiden vahinkojen toteamisesta. Direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan kuluttajille aiheutuneista vahingoista ja elinkeinonharjoittajan tahallisuudesta tai huolimattomuudesta ei edes saa edellyttää näyttöä.

KKV esittää, että myös seuraamusmaksuhakemuksen vireille saattamisen tulisi mahdollistaa velan vanhentumisen keskeytyminen, koska toisinaan kieltihakemuksen sijasta asiassa olisi perustellumpaa saattaa asia vireille seuraamusmaksuhakemuksella. Vastaavasti, jos asia on oikeudellisesti riittävän selvä, kuluttaja-asiamies voisi itse määrätä kiellon. Jotta asiaa ei tarvitsisi saattaa pelkästään vanhentumisen keskeyttämisen johdosta markkinaoikeuteen, vanhentumissäännöksen tulisi kattaa myös tilanteet, joissa kuluttaja-asiamies määrää kiellon. Vanhentumisen katkaisemista koskeva säännös koskien seuraamusmaksuhakemusta tai kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltä voitaisiin toteuttaa säätämällä asiasta Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin lisättävällä 10 a pykälällä.

Helsingin hovioikeus toteaa, että ryhmäkanteesta tiedottamisella on suuri merkitys kuluttajan oikeusturvan kannalta. Ryhmästä poisjääminen sen vuoksi, ettei kuluttaja ole saanut tietoa suunnitellusta ryhmäkanteesta ajoissa, voisi ainakin kuluttajan taloudellisten voimavarojen rajallisuuden vuoksi tarpeettomasti johtaa lopulliseen oikeudenmenetykseen. Kuluttajalta voinee edellyttää, että hänellä on tilaisuus seurata kuluttaja-asiamiehen

verkkosivuja, vaikkakaan tämä ei käytännössä toteutune kaikkien kuluttajien osalta. Kuluttajalla saattaa sen sijaan olla hyvin rajalliset mahdollisuudet saada tietoa oikeutetuksi yksiköksi nimetystä järjestöstä, sen verkkosivuista ja siellä ilmoitetuista ryhmäkanteista. Tämän vuoksi ryhmäkanteista tiedottamista myös muulla tavalla kuin yksinomaan oikeutetun yksikön verkkosivuilla tulisi harkita. Kysymykseen voisivat tulla yleinen ryhmäkanteita koskeva verkkosivusto, jolla kaikista suunnitelluista ryhmäkanteista tulisi tiedottaa, ja määrätyt painetut julkaisut. Valmistelussa tulee vielä harkita, miten järjestön nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi tiedotetaan siten, että tieto saavuttaa kuluttajat, joiden etua ja oikeuksia järjestö ajaa.

Helsingin hovioikeus katsoo, että ryhmäkannelaissa tai ainakin sen esitöissä olisi hyvä tuoda nimenomaisesti esille se, että ryhmäkanteena vireillä olevassa asiassa voitaisiin oikeudenkäymiskaaren 20 luvun mukaisesti vahvistaa ratkaisuksi sovinto, johon ovat asian osaisten lisäksi sidotut myös ryhmän jäsenet, joiden puolesta kantaja ajaa ryhmäkannetta.

Helsingin hovioikeus toteaa, että kuluttajaryhmän määrittäminen mahdollisimman kattavasti siten, että kuluttajakollektiivin ulkopuolelle ei jäisi siihen kuuluvien kuluttajien kanssa samanlaisessa tilanteessa olevia kuluttajia, olisi tärkeää kuluttajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Myös SAMS katsoo, että sääntelyssä tulee huomioida myös kuluttajaa muistuttavassa asemassa olevat henkilöt, kuten sosiaalihuollon palvelusetelien käyttäjät ja opiskelijat, jotka käyttävät yliopistojen tai muiden oppilaitosten ostamia palveluita. Tällä voi olla merkittävää vaikutusta muun muassa esteettömyyttä koskevan direktiivin soveltamisen ja täytäntöönpanon seurannassa tulevaisuudessa.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-434-3 (PDF)