



8.3.2022

OKV/603/21/2022

OKV/603/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.2.2022, VN/9183/2021

Asia:

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano

Yllä asiakohdassa mainitussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ryhmäkannelakia ja säädettäväksi erillinen laki järjestöjen nimeämisestä niin sanotuiksi oikeutetuiksi yksiköiksi. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista (EU) 2020/1828.

Työryhmä ehdottaa, että kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista säädettäisiin uudessa erillislaissa. Kanteen voisi niin sanottuna oikeutettuna yksikkönä panna vireille toimivaltainen viranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajien yhteisiä etuja edistävä yhdistys. Kieltotoimenpiteen määräisi markkinaoikeus.

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 direktiivissä tarkoitettujen kanteiden rahoittamista koskeva säännös.

Rekisteröidyn yhdistyksen nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi säädettäisiin erillislaissa,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

johon sisällytettäisiin kriteerit, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän yhdistyksen tulee täyttää.

Edustajakannedirektiivin tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden toimivuutta ja parantaa unionin kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tämä tehdään varmistamalla, että kaikissa unionin jäsenvaltioissa olisi ainakin yksi tehokas ja vaikuttava oikeudenkäynti- tai vastaava hallinnollinen menettely, joka mahdollistaa, että oikeutettu yksikkö voisi nostaa edustajakanteen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan. Menettelyssä tulee voida vaatia sekä elinkeinonharjoittajan toimintatavan kieltämistä, että hyvitystä kuluttajille elinkeinonharjoittajan menettelystä aiheutuneesta menetyksestä tai vahingosta.

Edustajakanteita koskevat menettelyt vaihtelevat unionin eri jäsenvaltioissa sekä kieltojen että hyvitysvaatimusten osalta, ja ne tarjoavat eritasoista suojaa kuluttajille. Edustajakannedirektiivillä pyritään varmistamaan, että elinkeinonharjoittajat kaikissa jäsenvaltioissa noudattavat kuluttajien oikeuksia suojaavaa unionin lainsäädäntöä ja näin kilpailisivat markkinoilla samoin edellytyksin. Tavoitteena on myös parantaa kuluttajien oikeussuojaa ja aineellisen oikeuden toteutumista mahdollistamalla sellaisten vaatimusten esittäminen tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, joita ei muutoin saatettaisi tutkittavaksi oikeudenkäyntikuluriskin tai riittämättömien tietojen ja taitojen vuoksi. Edustajakannedirektiivin johdannon 10 kappaleessa todetaan myös tärkeä periaate kuluttajien oikeussuojan saatavuuden parantamisen ja elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten takeiden välillä. Myös direktiivin edellyttämässä kansallisessa sääntelyssä tämän tasapainon varmistaminen on tärkeä seikka.

Direktiivin tavoitteet ovat myös Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen kehittämisen kannalta hyvin ajankohtaisia ja merkittäviä ja siksi direktiivin tavoitteiden toteutumista on hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ja laajemminkin lainsäädännön ja oikeudenhoidon kehittämisessä tarpeen arvioida eikä vain tyytyä direktiivin täytäntöönpanon edellyttämään vähimmäissääntelyyn. Tarkemmat sääntelyn keinot ja sisältöratkaisut ovat luonnollisesti lainsäätäjän harkinnassa ja direktiivi jättää monissa kysymyksissä jäsenvaltioille varsin laajasti harkintavaltaa.

Direktiivi ja sen täytäntöönpanon edellyttämä sääntely ovat lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisiin kysymyksiin liittyviä ja prosessioikeudellisia säännöksiä. Lainsäädännössä ei ole näin kyse pääosiltaan perustuslaissa tai Euroopan unionin perusoikeusperuskirjassa säädettyjen perusoikeuksien rajoittamisesta. Tästä lähtökohdasta huolimatta ne ovat perusoikeusnäkökulmasta tärkeitä varsinkin perustuslain 21 §:n valossa ja sen toteuttamiseksi. Työryhmämietinnössä ei ole lainkaan arvioitu eri sääntelyvaihtoehtoja perusoikeusnäkökulmasta siten, että olisi pohdittu mikä toteuttaisi tehokkaimmin muun ohella prosessiekonomia ja joutuisuus huomioiden, sekä kuluttajan että elinkeinonharjoittajien oikeudet ennakoitavaan ja häiriöttömään toimintaympäris-

töön mahdollisimman ennakoivasti ilman kalliita ja pitkiä oikeudenkäyntejä. Työryhmän luonnoksessa säätämisyjärjestysperusteluiksi on tällaista pohdintaa pidetty tarpeettomana ja lisäksi työryhmä on kritisoinut perustuslain ja sen perusoikeussäännösten ylikorostamista varsinkin yksityis- ja prosessioikeudellisissa asioissa. Ylikonstitutionalisoitumista onkin sinänsä hyvä varoa.

Tästä huolimatta käsiteltävänä olevaan esitysluonnokseen sisältyy myös sisällöllisesti merkityksellisiä perusoikeusnäkökulmia. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tässä valossa, mikäli käytettävissä olevista sääntelyvaihtoehdoista toinen olisi joutuisampi ja/tai selkeästi edesauttaa kuluttajan oikeuksien toteutumista tuomioistuinmenettelyssä paremmin kuin toinen, tulisi vaihtoehtoja vähintäänkin lainsäädäntötyössä keskenään verrata ja avoimesti arvioida ja perustella valittu etenemistapa myös perusoikeusnäkökulma huomioiden. Tämä siitä huolimatta ja etenkin, koska edustajakannedirektiivi ei ole täysharmonisoiva ja on siksi suhteellisen väljä ja jättää jäsenvaltioille harkinnanvaraa täytäntöönpanossa. 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 jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen osaksi arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa esitettävää uudelleen ja samalla todeta niissä kootusti myös Euroopan unionin oikeuden mukaisen liikkumavaran käyttö.

Edelleen olisi edellä mainittu huomioiden jatkovalmistelussa nähdäkseni perusteltua vielä arvioida tarkemmin muun ohella Kuluttajaliiton mietintöön antamassa lausumassa esiin nostettuja seikkoja prosessuaalisten sääntöjen ongelmallisuudesta nykyisessä ryhmäkannelaissa ja oikeudenkäymiskaaressa kuluttaja-asioissa etenkin käsittelyn joutuisuuden ja oikeudenkäynnin kustannusten näkökulmasta sekä oikeussystemaattisesti sinänsä hyvin perustellun kielto- ja hyvityskanteiden erottelun mahdollisia vaikutuksia prosessien kokonaisuuteen. Mainituilla seikoilla on nähdäkseni huomattava merkitys kuluttajien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta tuomioistuimissa. Direktiivin tavoite on nimenomaisesti mahdollistaa kuluttajille vaatimusten esittäminen oikeuksiinsa pääsemiseksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ilman kohtuutonta kuluriskiä ja oikeudellista tietotaitoa. On perusoikeusnäkökulmasta 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. Tämä liittyy siihen, että laajemminkin suomalaisessa

oikeudenkäytössä ongelmana ovat oikeudenkäyntien kestosta ja kuluriskistä johtuvat tosiasialliset esteet oikeussuojan saatavuudessa. Direktiivin tarkoituksena on osaltaan tuoda tähän toimivia ja tasapainoisia välineitä kuluttajien kollektiivisten intressien suojaamisessa.

Pidän myönteisenä esityksessä kuluttajan oikeuksien parantumista, kun kanneoikeutettujen piiriä laajennetaan. Kielto- ja hyvitysprosessit saattavat kuitenkin esitysluonnoksen perusteella jatkossakin yksittäisen kuluttajan näkökulmasta näyttäytyä kalliilta, monimutkaisilta ja aikaa vieviltä. Vaikka markkinaoikeus toteaisi toiminnan olleen lainvastaista ja kieltäisi sen, kuluttaja saa hyvitystä menetyksistään vain, jos elinkeinonharjoittaja suostuu siihen vapaaehtoisesti. Muussa tapauksessa hyvitysasia joudutaan käsittelemään uudessa prosessissa yleisessä tuomioistuimessa ryhmäkanteena tai yksittäisen kuluttajan ajamana kanteena. Tämä kestää useita vuosia ja edellyttäneen yksittäisen kuluttajan nostaessa kanteen oikeudellisen avun hankkimista, mitkä seikat osaltaan nostavat kuluttajan kynnystä prosessin käynnistämisestä oikeuksiinsa pääsemiseksi. Tähän nähden eri lähestymistapojen vertailu on mietinnössä sivuutettu hyvin lyhyellä viittauksella työryhmän mandaattiin todeten, että ”kansallisesti olisi ollut mahdollista tehdä enemmän muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, mutta tätä mahdollisuutta ei ole pidetty aiheellisena hyödyntää” (ks. s. 81 ja 83).

Totean toisaalta myös, että kaikkiin oikeuksiin liittyy myös väärinkäytön mahdollisuuksia. Jatkovalmistelussa on vielä kootusti tarpeen tarkastella, että ilmeisen perusteettomien edustajakanteiden ja direktiivin mukaisten oikeuksien väärinkäytön varalta Suomen oikeusjärjestyksessä on käytännön tasolla riittävän toimivat ja tehokkaat menettelyt.

Yksityiskohtaisempina huomioina totean, että direktiivin määritelmäsäännösten ja kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta annettavaksi ehdotetun lain 2 §:n ja osaksi ryhmäkannelain soveltamisen osalta merkityksellinen on kuluttajan yksilöllisen edun erottaminen kollektiivisesta edusta. Tätä harkittaneen vielä avattavan tarkemmin lain eri menettelyiden soveltamista ajatellen perusteluissa. Kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajankanteesta annettavaksi ehdotetun lain soveltamisalaan ehdotetaan omaksuttavaksi dynaaminen viittaustapa direktiiviin ja sen liitteisiin, jolloin laki viittaa aina direktiivin voimassa olevaan liitteeseen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan [PeVL 5/2013 vp](#) tätä niin sanottua viittaustekniikka direktiivin täytäntöönpanossa ja kehottanut välttämään sitä. Lausunto koskee kuitenkin erityisesti asetuksenantovaltuutta ja sitä, että laintasaisen perussääntelyn vaatimukset täyttyvät ja toissijaisesti sitä, että tieto voimassa olevasta sääntelystä välittyy. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kysymystä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Nyt käsillä olevassa asiassa dynaamiselle viittaukselle on sinänsä asianmukaiset perusteet ja muutenkin unionin oikeuden nykyisessä kehitystilassa voidaan olettaa ja edellyttää, että tietoa unionin oikeudesta on saatavilla suomeksi ja ruotsiksi

unionin virallislähteistä. Tämä sääntelytapa on kuitenkin perusteltua harkita vielä myös sääätämisjärjestysperusteluissa ja myös siltä osin, että kyse on asiallisesti osaksi viranomaisten toimivaltaan vaikuttavasta sääntelystä, jota koskevat perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukset.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen

OKV/603/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: