

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi (U 77/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Riitta Kokko-Herrala, oikeusministeriö
- varapuheenjohtaja Juho Kankkunen, Kuluttajariitalautakunta
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 17.10.2023 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2024 vp

(ADR-direktiivi) sekä direktiivien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 ja (EU) 2020/1828 muuttamiseksi (COM(2023) 649 final) (jäljempänä ADR-direktiivi).

Komissio on samalla antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 kumoamiseksi ja asetusten (EU) 2017/2394 ja (EU) 2018/1724 muuttamiseksi (COM(2023) 647 final) (jäljempänä ODR-asetus).

Lisäksi annettiin suositus verkkoalustojen ja toimialajärjestöjen riidanratkaisuprosessien laatuvaatimuksista (COM(2023) 7019 final).

Ehdotusten sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

ADR-direktiivin ja ODR-asetuksen antamisesta on kulunut noin kymmenen vuotta. Suomessa on kolme ADR-elintä ja ADR-menettely toimii pääsääntöisesti hyvin. Haasteita on ollut kuluttajariitalautakunnan pitkissä käsittelyajoissa. Suomen ADR-elinten ratkaisuja noudatetaan laajasti. Vaikka valtioneuvosto ei siten lähtökohtaisesti pidä ADR-direktiivin uudelleentarkastelua suomalaisten ADR-menettelyjen näkökulmasta välttämättömänä, on mahdollista, että direktiiviehdotus parantaisi suomalaisten kuluttajien asemaa näiden osallistuessa muiden maiden ADR-menettelyihin.

Valtioneuvosto kannattaa ODR-foorumin lakkauttamista ja kansallisten yhteyspisteiden perustamista. Neuvottelujen kuluessa olisi kuitenkin arvioitava, mitkä tehtävät ovat tarkoituksenmukaisia yhteyspisteille. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nykyinen Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen ja kuluttajaneuvonnan työnjako voidaan säilyttää vastaisuudessa.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-direktiivin soveltamisalan maantieteelliseen laajentamiseen. Neuvottelujen kuluessa on kuitenkin selvitettävä, mitä maantieteellinen laajentaminen käytännössä tarkoittaisi Suomen ADR-elinten, kuluttajaneuvonnan sekä Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen toiminnan näkökulmasta ja olisiko tällaisesta laajennuksesta tosiasiallista hyötyä kuluttajille. Erityisesti on selvitettävä, miten EU:n ulkopuoliset elinkeinonharjoittajat saataisiin noudattamaan ADR-elinten ratkaisusuosituksia.

Valtioneuvosto pitää epäselvänä ehdotettua soveltamisalan laajennusta siltä osin kuin direktiivi koskisi myös sellaisia riitoja, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolisia kysymyksiä. Neuvottelujen kuluessa on arvioitava, millainen vaikutus soveltamisalan laajentamisella olisi suomalaisten ADR-elinten käsiteltäväksi tuleviin asioihin ja asiamääriin. Valtioneuvosto korostaa, että ADR-elimet ovat riidanratkaisuelimiä eikä niiden tehtäväksi tule antaa lainvalvonnan luonteisia tehtäviä.

Valtioneuvosto kannattaa ADR-elinten raportointivelvollisuuksien vähentämistä. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-elimille annettavaan mahdollisuuteen yhdistää samankaltaiset, tiettyä elinkeinonharjoittajaa koskevat valitukset ja käsitellä ne yhdessä. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei yhdistämisen edellytyksenä saa olla kuluttajan suostumus. Lisäk-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2024 vp

si neuvottelujen kuluessa on varmistettava, ettei säännös estä suomalaisten ADR-elinten nykyisiä vastaavan kaltaisia menettelytapoja ja että sääntelyssä huomioidaan toimialakohtaiset erityispiirteet.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella vastausvelvollisuuden asettamiseen elinkeinonharjoittajille. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä ehdotuksessa vastausvelvollisuudella tarkoitetaan. Valtioneuvosto pitää vastausvelvollisuudesta säätämistä tarpeettomana ainakin Suomen tyyppisessä järjestelmässä, jossa käsittely ei edellytä elinkeinonharjoittajan suostumusta ja ADR-elin saa antaa asiassa ratkaisun, vaikka elinkeinonharjoittaja ei olisi antanut asiaan vastausta. Jos vastausvelvollisuudesta säädetään, on varmistettava, että vastausvelvollisuuden osalta säilytetään riittävä liikkumavara, joka mahdollistaa erilaiset kansalliset ratkaisut.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on ADR-direktiivin osalta oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika olisi 24 kuukautta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvoston kirjelmässä on kyse Euroopan unionin vaihtoehtoista riidanratkaisua koskevan sääntelykehysten uudelleentarkastelusta. Komissio ehdottaa muutettavaksi ADR-direktiiviä (2013/11/EU), joka edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että unionin alueella asuvat kuluttajat voivat saattaa unioniin sijoittautuneisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvia valituksia tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten (ADR-elimet) käsiteltäviksi. Muutosehdotusten tavoitteena on muun muassa sopeuttaa direktiivi nykyisiin digitaalisiin markkinoihin, lisätä ADR-menettelyn käyttöä rajat ylittävissä riidoissa sekä yksinkertaistaa menettelyä. Tavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdottaa muun muassa ADR-direktiivin maantieteellisen ja aineellisen soveltamisalan laajentamista. Samalla komissio ehdottaa verkkovälitteistä riidanratkaisufoorumia koskevan ODR-asetuksen (EU No 524/2013) kumoamista palvelun vähäisen käytön vuoksi.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan ADR-direktiivin muutosehdotuksiin oman toimialansa kannalta.

Yleisesti ottaen lakivaliokunta pitää kannatettavana, että tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisua koskevaa unionin sääntelyä pyritään kehittämään, sillä vaihtoehtoiset riidanratkaisut ovat osa tehokkaita oikeussuojakeinoja. Valiokunnan saaman selvityksen valossa tarvetta ADR-direktiivin muuttamiseen ei kansallisesta näkökulmastamme kuitenkaan ole, sillä ADR-menettely toimii Suomessa pääsääntöisesti hyvin ja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten suosituksia noudatetaan laajasti. Valiokunta pitääkin tärkeänä, ettei ADR-direktiivin muutoksilla heikennetä toimivaa kansallista järjestelmää.

Ehdotetut muutokset voivat valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös lisätä merkittävästi asioiden määrää ja hallinnollista taakkaa kuluttajariitalautakunnassa ja siten johtaa lautakunnan resurssitarpeen lisääntymiseen. Tähän on jatkoneuvotteluissa aiheellista kiinnittää erityistä huomiota.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2024 vp

miota, sillä kuluttajariitalautakunnan haasteena ovat pitkittyneet käsittelyajat ja vuosia jatkunut asioiden ruuhkautuminen (ks. valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta VNS 13/2022 vp, s. 45 ja 46), ja lautakunnan resursseja on vuoden 2024 alusta lisätty tilanteen parantamiseksi. ADR-direktiiviin ehdotettujen muutosten vaikutuksia kuluttajariitalautakunnan toimintaan tulee siten arvioida huolellisesti.

Soveltamisalan laajentaminen

Komissio ehdottaa ADR-direktiivin soveltamisalan laajentamista unionin ulkopuolisiin elinkeinonharjoittajiin, jotka myyvät EU:ssa asuville kuluttajille tavaroita tai palveluja. Ehdotusta voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana muun muassa tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Ehdotukseen liittyy kuitenkin avoimia kysymyksiä, joita on neuvotteluissa tarpeen selvittää, kuten menettelyn kieli sekä se, miten EU:n ulkopuoliset elinkeinonharjoittajat saadaan osallistumaan menettelyyn. Riskinä on, että ADR-direktiivin soveltamisalan maantieteellisen laajentamisen merkitys ja hyödyt kuluttajille jäävät käytännössä rajallisiksi samalla, kun muutos aiheuttaa vaihtoehtoisille riidanratkaisuelimille lisätyötä.

Lisäksi komissio ehdottaa ADR-direktiivin soveltamisalan laajentamista riitoihin, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolisia tilanteita ja sopimuksen tekoa edeltäviä tilanteita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu laajennus on epäselvä, minkä vuoksi on vaikea hahmottaa, mitä se tarkoittaa. Jatkoneuvotteluissa ehdotusta on tarpeen selventää. Myös vaikutukset vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten toimintaan ja asiamääriin tulee selvittää huolellisesti. Valtioneuvoston kannassa korostetaan aiheellisesti ADR-elinten olevan riidanratkaisuelimiä.

Vastausvelvollisuuden asettaminen elinkeinonharjoittajalle

Komissio ehdottaa jäsenvaltioiden varmistavan, että niiden alueelle sijoittautuneet elinkeinonharjoittajat ilmoittavat vaihtoehtoiselle riidanratkaisuelimelle, suostuvatko ne osallistumaan menettelyyn. Kansallisessa järjestelmässämme ei ole nykyisin säädetty vastaus- tai osallistumisvelvollisuudesta.

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston varaukselliseen suhtautumiseen vastausvelvollisuuden asettamiseen elinkeinonharjoittajalle, sillä se on tarpeeton ja hyödytön suomalaisessa järjestelmässä, jossa vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet voivat antaa päätöksensä riippumatta siitä, osallistuu elinkeinonharjoittaja menettelyyn vai ei. Ehdotettu vastausvelvollisuus lisäisi tarpeettomasti sekä elinkeinonharjoittajien että vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten hallinnollista taakkaa. Siinä tapauksessa, että ehdotus jatkoneuvotteluissa etenee, valiokunta korostaa riittävän kansallisen liikkumavaran varmistamista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomioin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2024 vp

Helsingissä 21.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila