

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 111/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- talousvaliokunta TaVL 56/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Piritta Koivukoski-Kouhia, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- kärkeäjätuomari Juha Kärkölä, Helsingin käräjäoikeus
- markkinaoikeustuomari Sami Myöhänen, markkinaoikeus
- kuluttaja-asiaainneuvos Anja Peltonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- avustava asiantuntija Kaarle Vuorinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry
- asianajaja Leena Kuhanen, Suomen Asianajajaliitto
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry
- professori Tuula Linna
- professori Olli Mäenpää
- OTT, kauppaoikeuden dosentti Klaus Viitanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Liikenne- ja viestintävirasto
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Takuusäätiö sr

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista. Samalla kumottaisiin rajat ylittävistä kieltomenettelyistä annettu laki. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ryhmäkannelakia, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia, matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annettua lakia, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta annettua lakia, lääkelakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Liikenne- ja viestintävirastosta annettua lakia, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annettua lakia ja tietosuojalakia.

Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Kieltotoimenpiteitä koskevassa laissa säädettäisiin oikeutettujen yksiköiden oikeudesta panna vireille edustajakanne, jolla vaadittaisiin kieltotoimenpiteen määräämistä sellaista elinkeinonharjoittajaa vastaan, joka on menetellyt vastoin unionin lainsäädäntöä, jolla suojataan kuluttajien yhteisiä etuja. Kieltotoimenpiteellä elinkeinonharjoittajaa kiellettäisiin jatkamasta tai uudistamasta menettelyään. Kanteen voisi oikeutettuna yksikkönä panna vireille toimivaltainen viranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajien yhteisiä etuja edistävä rekisteröity yhdistys. Kieltotoimenpiteen määräisi markkinaoikeus.

Myös ryhmäkannelakia muutettaisiin siten, että kanteen menetyksiä kärsineen kuluttajaryhmän puolesta voisi jatkossa nostaa kuluttaja-asiamiehen lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajien yhteisiä etuja edistävä rekisteröity yhdistys. Ryhmäkannelain soveltamisalaa laajennettaisiin direktiivin soveltamisalan mukaisesti nykyisestä siten, että perinteisten kuluttajansuojasäädösten rikkomistilanteiden lisäksi ryhmäkanteen voisi nostaa esimerkiksi tietosuojaa, rahoituspalveluja taikka liikennettä tai sähköistä viestintää koskevissa asioissa.

Lakia kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sovellettaisiin rekisteröityjen yhdistysten nimeämiseen oikeutetuksi yksiköksi panemaan vireille edustajakanteita ja ryhmäkanteita. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän yhdistyksen tulisi täyttää. Asetettavien vaatimusten tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa, ettei edustajakanteita tai ryhmäkanteita nostettaisi muutoin kuin kuluttajien yhteisten etujen turvaamiseksi ja kuluttajien oikeuksien toteutumiseksi. Näin estettäisiin perusteettomia tai vahingoittamistarkoituksessa nostettavia edustaja- ja ryhmäkanteita. Oikeusministeriö nimeäisi oikeutetut yksiköt.

Jotta yhdistyksillä olisi käytännössä mahdollisuus nostaa ryhmäkanteita, sallittaisiin ulkopuolinen rahoitus kanteiden nostamisesta syntyvien oikeudenkäyntikulujen kattamiseksi. Tällaiselle rahoitukselle asetettaisiin ryhmäkannelaissa tiukat ehdot perusteettomien oikeudenkäyntien estämiseksi ja kuluttajien oikeuksien turvaamiseksi.

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 25.6.2023.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Direktiivin keskeisenä tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden toimintaa ja parantaa kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioissa on oltava ainakin yksi menettely, jossa niin sanotut oikeutetut yksiköt saavat panna vireille kanteita kuluttajien puolesta kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan. Kanteessa tulee voida vaatia elinkeinonharjoittajan toiminnan kieltämistä sekä hyvitystä kuluttajille aiheutuneesta vahingosta. Direktiivin tarkoittamia oikeutettuja yksiköitä voivat olla viranomaiset tai kuluttajajärjestöt. Direktiivin soveltamisala on erittäin laaja kattaen perinteisen kuluttajakaupan lisäksi lukuisia muita aloja, kuten tietosuoja-, rahoituspalvelu-, matkustus- ja matkailu-, energia-, televiestintä- ja ympäristöalan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädetään uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista. Samalla nykyinen rajat ylittävistä kieltomenetelystä annettu laki (1189/2000) kumotaan. Lisäksi ehdotetaan uuden lain säätämistä kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sekä ryhmäkannelain (444/2007) ja useiden muiden lakien muuttamista.

Lakivaliokunta toteaa, että Suomessa on jo nykyisin toimiva ja kattava elinkeinonharjoittajien toiminnan viranomaisvalvonta, joten hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät kieltokanteiden osalta tuo merkittäviä muutoksia kuluttajien asemaan. Muutosta nykytilaan merkitsee kuitenkin kuluttajajärjestön mahdollisuus nostaa hyvityskanne kuluttajien puolesta, sillä tällaista kanneoikeutta kuluttajajärjestöillä ei Suomessa ryhmäkannelain nojalla nykyisin ole. Muutos nykytilaan on myös ryhmäkannelain soveltamisalan laajentaminen direktiivin soveltamisalan mukaiseksi.

Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

Kielto- ja hyvityskanteiden käsittely

Kaksilinjainen ratkaisu

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä oikeutettujen yksiköiden oikeudesta panna vireille edustajakanne, jolla vaaditaan kieltotoimenpiteen määräämistä unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan (1. lakiehdotus). Kieltotoimenpiteellä elinkeinonharjoittajaa kielletään jatkamasta menettelyään. Kieltokanteen voi ehdotuksen mukaan panna vireille toimivaltainen vi-

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

ranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö. Kieltotoimenpiteen määrää markkinaoikeus.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ryhmäkannelakia siten, että kuluttajaryhmän puolesta hyvitystä koskevan kanteen voi jatkossa nostaa kuluttaja-asiamiehen lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö (3. lakiehdotus). Ryhmäkanteet käsitellään ehdotuksen mukaan ensimmäisenä asteena Helsingin kärjäoikeudessa, kuten nykyisin.

Jos samassa asiassa vaaditaan kieltotoimenpiteiden lisäksi hyvitystoimenpiteitä, esityksessä ehdotettu ratkaisu merkitsee kahta erillistä oikeudenkäyntiä. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa tätä on pidetty ongelmallisena oikeudenkäynnin kestoon ja oikeudenkäyntikuluihin liittyvistä syistä. Esiin on tämän vuoksi tuotu, että kiello- ja hyvitysvaatimuksia tulisi voida käsitellä yhdessä prosessissa. Myös talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta vielä tarkastelee kahden prosessin malliin liittyviä hyötyjä ja haittoja ja ratkaisee arvion pohjalta, tarvitaanko lainsäädäntöön kannamenettelyihin liittyviä muutoksia (ks. TaVL 56/2022 vp, s. 4).

Lakivaliokunta toteaa direktiivin mahdollistavan kielloa ja hyvitystä koskevien edustajakanteiden käsittelyn samassa menettelyssä eli käytännössä samassa tuomioistuimessa. Hallituksen esityksessä ehdotettu kaksilinjaisuus eli kiello- ja hyvityskanteiden käsitteleminen eri tuomioistuimissa pohjautuu kuitenkin nykyiseen oikeusjärjestelmään ja perustuslaissa säädettyyn jakoon yleis- ja erityistuomioistuinten välillä. Nykyisin kieltojen määräämisestä elinkeinonharjoittajalle yleisen kuluttajakollektiivin hyväksi päättää joko valvontavastuussa oleva viranomainen tai markkinaoikeus. Hyvityksistä sen sijaan päättävät yleiset tuomioistuimet, ja ryhmäkanteita käsittelee ensimmäisenä asteena Helsingin kärjäoikeus.

Jotta kiello- ja hyvitysvaatimuksia voitaisiin käsitellä samassa prosessissa, ehdotettua sääntelyä tulisi muuttaa esimerkiksi siten, että markkinaoikeus voisi kieltotoimenpidettä koskevan menettelyn yhteydessä ratkaista kuluttajaryhmään kuuluvien kuluttajien hyvitysvaatimukset tai että se voisi käsitellä kaikki kollektiiviset kuluttajahyvitysvaatimukset taikka että Helsingin kärjäoikeus voisi kollektiivisten hyvitysvaatimusten yhteydessä ratkaista markkinoiden toimivuutta koskevia kieltovaatimuksia. Tällaisessa muutoksessa olisi kyse nykyisen oikeusjärjestelmän rakenteen ja tuomioistuinten tehtävien merkittävästä muuttamisesta, joka edellyttäisi perusteellista ja laajaa lainvalmistelua, jossa tulisi arvioida myös perustuslaillisia kysymyksiä. Lisäksi huomioon tulisi ottaa, että mainituissa vaihtoehdoissa eri tuomioistuimille jäisi rinnakkaista tai osin päällekkäistä toimivaltaa, sillä yksittäisten kuluttajien elinkeinonharjoittajia vastaan nostamat hyvityskanteet käsiteltäisiin jatkossakin kärjäoikeudessa.

Myös eroavaisuudet muun muassa muutoksenhaussa ja oikeudenkäyntikulujen määräytymisessä tulisi huomioida. Kärjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla hovioikeuteen, jonka ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Markkinaoikeudellisten asioiden ja niiden liitännäisinä käsiteltävien riita-asioiden osalta muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan sen sijaan valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Oikeudenkäyntikulujen osalta vuorostaan markkinaoikeuden markkinaoikeudellisissa asioissa asianosaiset vastaavat pääsääntöisesti itse oikeudenkäyntikuluistaan, kun taas kärjäoikeudessa häviävä asianosainen on lähtökohtaisesti velvollinen korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut.

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

Lakivaliokunta toteaaakin, että vaikka kahden erillisen tuomioistuinprosessin mukainen ratkaisu ei ole kaikilta osin ihanteellinen, hallituksen esittämä ratkaisu on nykyisen oikeusjärjestelmän ja tuomioistuinten tehtävien kannalta perusteltu. Ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia on kuitenkin aiheellista jatkossa seurata ja kokemusten perusteella arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia tarkistaa sääntelyä edellä mainitut seikat huomioon ottaen.

Edustajakannemenettelyjen keskinäinen suhde ja suhde muihin menettelyihin

Ehdotetuilla laeilla ei ole vaikutusta kuluttajansuojalaissa tai sektorikohtaisessa lainsäädännössä oleviin menettelyihin, vaan edustajakannemenettely tulee vaihtoehtona sovellettavaksi muun lainsäädännön rinnalle (s. 41).

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on katsottu, että viranomaisten nykyisten ja ehdotettujen toimivaltuuksien välinen suhde tulisi käydä ilmi lakitekstistä. Talousvaliokunta vuorostaan pitää jossain määrin epäselvänä, miten rikkomustapauksissa menetellään, jos asia on jo ratkaistu erityislainsäädännön perusteella (TaVL 56/2022 vp, s. 3). Samoin on talousvaliokunnan mukaan epäselvää, mikä on kanneoikeutettujen keskinäinen toimivalta esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomainen ei ole jostain syystä vienyt prosessia tuomioistuimeen tai se on vetänyt kanteensa pois, kun elinkeinonharjoittajan kanssa on sovittu hyvityksestä. Talousvaliokunta pitää elinkeinonharjoittajan oikeusturvan näkökulmasta ongelmallisena, jos elinkeinonharjoittaja voi olla samassa asiassa usean eri säädöksen ja usean eri viranomaisen tai järjestön kanneoikeuden kohteena tilanteessa, jossa asiaan on jo saatu ratkaisu esimerkiksi jonkun viranomaisen toimesta. Talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta selventää mietinnössään edellä kuvattujen tilanteiden keskinäisriippuvuuksia (TaVL 56/2022 vp, s. 4).

Se, että edustajakannemenettely tulee vaihtoehtona sovellettavaksi muun lainsäädännön rinnalle, ilmenee lakivaliokunnan mukaan selkeästi myös lakiehdotuksista. Ehdotetuissa laeissa kieltoitoimenpiteitä koskevista edustajakanteista ja ryhmäkannelain muuttamisessa on kyse prosessioikeudellisista säännöksistä, joissa säädetään tiettyjen viranomaisten kanneoikeudesta (1. ja 3. lakiehdotus). Voimassa oleviin lakeihin, joissa säädetään viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista, lisätään informatiivinen viittaus kyseisiin lakeihin (5.—12. lakiehdotus). Myöskään voimassa olevia kuluttaja-asiamiehen tai muiden viranomaisten sektorikohtaisissa laeissa säädettyjä toimivaltuuksia esimerkiksi kieltojen määräämiseen ei esityksessä ehdoteta muutettaviksi tai kumottaviksi.

Uudistuksen voimaantulon jälkeen viranomaiset voivat käyttää joko jo nykyisin käytettävissä olevia kieltoimenettelyjä tai uutta edustajakannemenettelyä. Jokaisella oikeutetulla yksiköllä on itsenäinen muista toimijoista riippumaton kanneoikeus, mutta kunkin viranomaisen kanneoikeus on rajattu sen valvontavaltaan kuuluviin asioihin. Oikeutettuna yksikkönä toimivien järjestöjen kanneoikeus vuorostaan on rajattu niiden sääntömääräiseen tarkoitukseen kuuluviin asioihin. Viranomaisen menettely ei siten vaikuta järjestöjen kanneoikeuteen. Käytännössä tarvetta esimerkiksi kieltoa koskevan edustajakanteen nostamiselle ei kuitenkaan ole, jos viranomainen on jo kieltänyt elinkeinonharjoittajan toiminnan ja elinkeinonharjoittaja on kieltoa noudattanut. Myöskään tarvetta hyvityskanteen nostamiselle ei ole, jos elinkeinonharjoittaja on sopinut hyvityksestä ja suorittanut sen. Mahdollisessa oikeudenkäynnissä elinkeinonharjoittaja voi myös aina vedota viranomaisen jo tekemiin ratkaisuihin ja sovintosopimuksiin.

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

Lakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi myös, että samaa asiaa koskevia rinnakkaisia oikeudenkäyntejä estetään yleisillä prosessisäännöksillä. Samaa asiaa koskevat markkinaoikeudelliset asiat voidaan markkinaoikeudessa käsitellä samassa oikeudenkäynnissä, jos se edistää asioiden selvittämistä (oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 6 luvun 4 §). Myös käräjäoikeudessa asiat voidaan käsitellä samassa oikeudenkäynnissä, jos se edistää asioiden selvittämistä (oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 6 §), ja usean eri kantajan yhtä tai useampaa vastaajaa vastaan samanaikaisesti nostamat, olennaisesti samasta perusteesta johtuvat kanteet on käsiteltävä yhdessä (oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 2 §).

Päällekkäisiä vaatimuksia estetään myös lis pendens -säännöksellä ja perusteettoman edun palauttamista koskevalla periaatteella. Lis pendens -säännöksellä tarkoitetaan sitä, että asian tultua vireille tuomioistuimessa samaa asiaa ei voi samanaikaisesti saattaa toisen oikeudenkäynnin kohteeksi. Direktiiviin sisältyy nimenomainen lis pendens -säännös varmistamaan, ettei yksi ja sama kuluttaja ole osallisena useassa samaa asiaa koskevassa oikeudenkäyntimenettelyssä (9 artikla). Jäsenvaltioiden on myös vahvistettava säännöt sen varmistamiseksi, etteivät kuluttajat saa korvusta useammin kuin kerran samasta asiasta samalta elinkeinonharjoittajalta. Lis pendens -periaatteen soveltamisesta ryhmäkanteessa säädetään jo voimassa olevassa ryhmäkannelain 11 §:ssä, ja perusteettoman edun palauttamisen periaate on vakiintunut osa Suomen oikeusjärjestelmää.

Oikeutettu yksikkö

Esityksessä ehdotettu uusi laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sisältää säännökset edellytyksistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän järjestön tulee täyttää (2. lakiehdotus). Niissä edellytetään muun muassa, että järjestön toiminnan tulee olla vakiintunutta, tosiasiallista ja julkista ja että sääntömääräisenä tarkoituksena tulee olla kuluttajien etujen suojaaminen direktiivin soveltamisalalla. Edellytysten tarkoituksena on varmistaa, ettei edustaja- tai ryhmäkanteita nosteta muutoin kuin kuluttajien oikeuksien toteutumiseksi, ja näin estää perusteettomia kanteita. Ehdotetun sääntelyn mukaan oikeutetut yksiköt nimeää oikeusministeriö.

Valvonnan osalta ehdotetaan säädettäväksi, että oikeutetulla yksiköillä on ilman aiheutonta viivytystä velvollisuus ilmoittaa, jos nimeämiseen liittyvät tiedot muuttuvat (2. lakiehdotuksen 5 §). Lisäksi oikeutetun yksikön on viiden vuoden välein raportoitava oikeusministeriölle, täyttääkö yksikkö edelleen oikeutetulle yksikölle asetetut vaatimukset (2. lakiehdotuksen 6 §).

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota oikeutettujen yksiköiden valvonnan riittävyteen ja esitetty pohdittavaksi, tulisiko oikeutetuilla yksiköillä olla vuosittain jonkinlainen raportointivelvollisuus oikeusministeriölle. Myös talousvaliokunta pyytää lakivaliokuntaa arvioimaan, onko velvoite oikeutettujen yksikköjen tietojen päivittämisestä viiden vuoden välein riittävä vai olisiko tietoja syytä päivittää ehdotettua useammin tarvittavan valvonnan turvaamiseksi (ks. TaVL 56/2022 vp, s. 4).

Ehdotettu oikeutettujen yksiköiden valvontaa koskeva sääntely tietojen muuttumisesta ilmoittamisesta ja viiden vuoden välien tapahtuvasta raportoinnista on direktiivin mukainen, joskin raportoinnin osalta kyse on vähimmäisvaatimuksesta. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että järjestön nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi edellyttää

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

muun muassa julkista tosiasiallista toimintaa kuluttajien etujen suojaamiseksi sekä selvitystä rahoituksen lähteistä yleisellä tasolla ja organisaatio-, hallinto- ja jäsenyysrakenteesta. Ehdotettua tiheämmän raportoinnin vaatimus merkitsisi sekä järjestölle että oikeusministeriölle lisätyötä ja vaatisi enemmän resursseja. Valvontaa koskevien säännösten toimivuutta ja vaikutuksia riittävän valvonnan turvaamiseksi on kuitenkin aiheellista seurata ja kokemusten perusteella arvioida mahdollisia muutostarpeita.

Hyvitystä koskevien kanteiden rahoitus

Direktiivi edellyttää säännöksiä hyvitystoimenpiteitä koskevien kanteiden rahoittamisesta ulkopuolisin varoin. Ulkopuolinen rahoitus on jäsenvaltioissa joko sallittava tai kiellettävä. Jos rahoitus sallitaan, on varmistettava, ettei rahoittaja ole kanteen vastaajan kilpailija tai vastaajasta riippuvainen tai vaikuta epäasiallisesti prosessiratkaisuihin.

Jotta kuluttajajärjestöillä on käytännössä mahdollisuus nostaa ryhmäkanteita, hallituksen esityksessä ehdotetaan ryhmäkannelakia muutettavaksi sallimalla ulkopuolinen rahoitus oikeudenkäyntikulujen kattamiseksi (3. lakiehdotuksen 2 a §). Ulkopuoliselle rahoitukselle ehdotetaan kuitenkin asetettavaksi ehtoja perusteettomien oikeudenkäyntien estämiseksi ja kuluttajien oikeuksien turvaamiseksi.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että järjestöjen taloudelliset mahdollisuudet puolustaa kuluttajien etuja ja oikeuksia olisi turvattava esitettyä vahvemmin. Toisaalta on kiinnitetty huomiota kanteiden ulkopuolisen rahoituksen riskeihin. Talousvaliokunta katsoo, että kolmannen osapuolen tarjoamaa rahoitusta koskevan sääntelyn tulee ehdotettua selkeämmin varmistaa, ettei järjestelmää käytetä hyöty- tai vahingoittamistarkoituksiin. Talousvaliokunta esittää lakivaliokunnan harkittavaksi ryhmäkannelain täydentämistä myös oikeudenkäyntikulujen osalta tilanteissa, joissa kolmas osapuoli on rahoittanut ryhmäkannetta, joka on myöhemmin hylätty tuomioistuimessa. Tällöin vastaajan voisi olla perusteltua vaatia oikeudenkäyntikuluja suoraan oikeudenkäynnin ulkopuoliselta rahoittajalta. Vaihtoehtoisesti voitaisiin talousvaliokunnan mukaan säätää siitä, etteivät ryhmä ja kanteen rahoittaja saa tehdä sellaista sopimusta, jossa rahoittaja saa kanteen menestyessä merkittävän osan oikeudenkäynnin kautta saadusta taloudellisesta hyödystä (ks. TaVL 56/2022 vp, s. 3).

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ulkopuolinen rahoittaja voi joissain tapauksissa pyrkiä hankaloittamaan vastaajan liiketoimintaa tai aiheuttamaan vastaajalle mainehaittaa, vaikka ei varsinaisesti olisikaan vastaajan kilpailija (TaVL 56/2022 vp, s. 3). Tämän johdosta talousvaliokunta esittää lakivaliokunnan harkittavaksi ryhmäkannelain 2 a §:n 1 momentin viimeisen virkkeen täydentämistä seuraavasti: "Rahoittaja ei saa vaikuttaa kantajan ryhmäkanteen käsittelyn puitteissa tekemiin päätöksiin kuluttajien yhteisten etujen kannalta haitallisella tavalla tai tavoitellakseen vastaajalle sellaista haittaa, jonka ei voida katsoa olevan yhteydessä kuluttajien oikeuksien toteutumiseen."

Lakivaliokunta toteaa, että oikeudenkäyntien ulkopuolista rahoittamista ei ole Suomessa nykyisin säännelty. Tällainen rahoitus on siten yleisesti sallittua. Tätä taustaa vasten valiokunnalla ei ole huomauttamista ehdotetusta ratkaisusta sallia kolmannen osapuolen rahoitus hyvityskanteita koskevassa sääntelyssä direktiivin vaatimuksia noudattaen. Nimenomaisen sääntelyn ulkopuoli-

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

sen rahoituksen sallimisen voidaan arvioida edistävän kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämistä.

Lakivaliokunta ei puolla ulkopuolista rahoitusta koskevan sääntelyn täydentämistä talousvaliokunnan ehdottamalla tavalla ottaen huomioon, että ehdotetussa säännöksessä säädetään yleisesti siitä, että rahoittaja ei saa olla vastaajan kilpailija. Lisäksi saman säännöksen mukaan kiellettyä on kuluttajien yhteisiä etuja haittaava vaikuttaminen. Tällaista vaikuttamista voi olla mikä tahansa asiaan ja kuluttajien etuihin liittymätön rahoittajan toiminta, kuten asiaan liittymätön vastaajan haittaamisen tavoittelu. Lakivaliokunta ei myöskään tue talousvaliokunnan esittämää muutosta siitä, että vastaaja voisi vaatia oikeudenkäyntikuluja suoraan kanteen ulkopuoliselta rahoittajalta, sillä tällainen rahoittaja ei ole oikeudenkäynnin asianosainen eikä muutos vastaa yleisiä oikeudenkäyntikuluseännöksiä.

Lakivaliokunta pitää talousvaliokunnan esittämien tavoittein kuitenkin tärkeänä, että ulkopuolisen rahoituksen sallimisen vaikutuksia seurataan huolellisesti ja kokemusten perusteella arvioidaan sääntelyn muutostarpeita.

Ryhmäkannelain laajemmat muutostarpeet

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että ryhmäkannelaki tulisi laajentaa koskemaan kaikkia asiaryhmiä, kuten kilpailu-, ympäristö- ja tasa-arvoasioita.

Käsittävän hallituksen esityksen valmistelussa ei ole arvioitu ryhmäkannelain soveltamisalan laajentamista direktiivin täytäntöönpanon edellyttämää laajemmin. Lakivaliokunta toteaa, että kyse olisi merkittävästä muutoksesta, joka edellyttää laaja-alaista yhteiskunnallista keskustelua sekä kattavaa vaikutustenarviointia.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista

4 §. Edustajakanne. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan oikeutettuna yksikkönä toimivan viranomaisen on ennen edustajakanteen vireillepanoa ilmoitettava elinkeinonharjoittajalle asiasta siten, että elinkeinonharjoittaja voisi vapaaehtoisesti luopua menettelystään. Vastaavaa veloitetta ei ehdoteta oikeutettuina yksiköinä toimiville järjestöille. Esityksen perustelujen mukaan neuvotteluvelvollisuus on osa viranomaisten neuvovaa ja ohjeistavaa toimintaa (s. 68).

Talousvaliokunta katsoo, että neuvotteluvelvoite tulisi laajentaa kaikille oikeutetuille yksiköille, sillä se ei pidä vastaajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena, että neuvotteluvelvoite vaihtelee riippuen siitä, kuka kannetta ajaa (ks. TaVL 56/2022 vp, s. 3).

Lakivaliokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena säätää oikeutetuiksi yksiköiksi nimetyille järjestöille neuvotteluvelvollisuutta prosessinedellytykseksi ottaen huomioon, ettei niillä ole viranomaisten toimintaa vastaavia neuvonta- ja ohjaustehtäviä, eikä myöskään muun kanteen vireillepano edellytä järjestöiltä ennalta käytyjä neuvotteluja vastapuolen kanssa.

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

10 §. Kiellon määrittäminen. Ehdotetun pykälän 3 *momentin* mukaan kiellon määrittämisen yhteydessä markkinaoikeus voi oikeutetun yksikön vaatimuksesta velvoittaa kiellon saaneen elinkeinonharjoittajan julkaisemaan oikaisuilmoituksen, jos sitä kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisenä. Oikaisuilmoituksen sisältöä ei ole säännöksessä tarkemmin määriteltä, mutta valiokunta pitää sisällön jättämistä tapauskohtaisesti markkinaoikeuden ratkaistavaksi ja oikeuskäytännön varaan perusteltuna, sillä oikaisuilmoituksen sisältö riippuu siitä, mitä säännöstä elinkeinonharjoittaja on rikkonut ja miten. Vastaava säännös on jo ennestään voimassa olevassa kuluttajansuojalain 2 luvun 19 §:ssä, jonka mukaan markkinaoikeus voi velvoittaa kiellon saaneen taikka markkinoinnin tilanneen tai suorittaneen elinkeinonharjoittajan määrääjässä toimittamaan markkinointitoimen oikaisun, jos sitä markkinointitoimesta kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisenä.

2. Laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi

3 §. Oikeutettua yksikköä koskevat vaatimukset. Pykälässä säädetään edellytyksistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän tulee täyttää. Vakiintuneisuuden osalta pykälän 1 *momentin* 2 *kohdassa* edellytetään, että järjestöllä on ollut tosiasiallista julkista toimintaa kuluttajien etujen suojaamisen alalla vähintään 12 kuukautta ennen nimeämispyyntöä. Ehdotus perustuu direktiiviin, joka edellyttää rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäville järjestöille 12 kuukauden aikaa. Saadun selvityksen mukaan direktiivi on täysharmonisoiva rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäville oikeutetuille yksiköille asetettavien vaatimusten osalta. Vakiintuneisuuteen tarvittava aika ei ole kovin pitkä, mutta valiokunta pitää selkeänä, että sama vaatimus koskee paitsi rajat ylittäviä myös kansallisia edustajakanteita varten nimettäviä järjestöjä. Valiokunnalla ei siten ole huomauttamista ehdotettuun säännökseen.

Ehdotetun 3 §:n 1 *momentin* 6 *kohdan* mukaan järjestön tulee olla riippumaton eivätkä siihen saa vaikuttaa muut henkilöt kuin kuluttajat, erityisesti elinkeinonharjoittajat tai ulkopuoliset rahoittajat, joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen intressi. Ehdotetun säännöksen sanamuoto vastaa direktiivin vaatimuksia. Talousvaliokunta esittää lakivaliokunnalle harkittavaksi, onko kohtaa mahdollista täydentää muotoon "... , joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen tai muu riippumattomuutta vaarantava intressi", koska riippumattomuus voi vaarantua myös muusta kuin taloudellisesta syystä (ks. TaVL 56/2022 vp, s. 4).

Saadun selvityksen mukaan direktiivi on täysharmonisoiva myös riippumattomuutta koskevan edellytyksen osalta siltä osin kuin sitä sovelletaan rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäviin järjestöihin. Talousvaliokunnan esittämä lisäys merkitsisi direktiiviä tiukempien edellytysten asettamista kansallisia kanteita varten nimettäville järjestöille. Valiokunta pitää selkeyssyistä perusteltuna, että rajat ylittäviä ja kansallisia kanteita varten nimettäviin järjestöihin sovelletaan samoja edellytyksiä. Selvyyden vuoksi lakivaliokunta myös toteaa, että direktiivin mukaan oikeutetun yksikön tulee olla riippumaton eivätkä siihen saa vaikuttaa henkilöt, jotka eivät ole kuluttajia. Lisäksi direktiivissä mainitaan erityisesti se, etteivät oikeutettuun yksikköön saa vaikuttaa elinkeinonharjoittajat tai ulkopuoliset rahoittajat, joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen intressi. Riippumattomuutta ja vaikuttamista koskevat vaatimukset ovat yleisiä, eikä niitä ole rajattu taloudelliseen riippumattomuuteen tai vaikuttamiseen.

3. Laki ryhmäkannelain muuttamisesta

8 §. Ryhmän jäsenyys. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säilytettäväksi voimassa olevan lain mukainen säännös siitä, että halukkuudesta osallistua ryhmäkanteeseen tulee asetetussa määräajassa ilmoittaa kirjallisesti. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ehdotettua ratkaisua on kannatettu, mutta on myös katsottu, että niin sanottu opt out -menettely on kuluttajansuojan kannalta tehokkaampi ja mahdollistaa laajemman kuluttajaryhmän etujen puolesta toimimisen.

Saadun selvityksen mukaan direktiivi mahdollistaa hyvitystä koskevaan edustajakanteeseen osallistumisessa sekä ryhmään ilmoittautumisen nimenomaisesti (opt in -menettely) että sen, että henkilö, jota kanne koskee, automaattisesti tulee ryhmän jäseneksi, jollei hän ilmoita, ettei halua tulla edustetuksi edustajakanteessa (opt out -menettely). Opt in -menettely on kuitenkin direktiivissä ainoa vaihtoehto silloin, kun kuluttajien asuinpaikka ei ole sama kuin tuomioistuimen, jossa edustajakanne on nostettu.

Opt out -menettelyn voidaan arvioida parantavan sellaisten kuluttajien asemaa, joiden edellytykset ryhmäkanteeseen ilmoittautumiseen ovat keskimääräistä heikommat. Opt out -menettelyyn liittyy kuitenkin ongelmia, sillä aina ei ole ilmeistä, ketkä ryhmään kuuluvat. Hyvitykseen oikeutettujen tulee kuitenkin tuomiossa olla riittävästi yksilöityjä, jotta se on täytäntöönpantavissa. Opt out -menettely saattaisi siten lisätä täytäntöönpanovaiheessa erimielisyyksiä hyvitykseen oikeutetuista. Opt in -menettely vuorostaan edellä mainituin tavoin vastaa nykytilaa ja on direktiivin mukaan joka tapauksessa ainoa vaihtoehto silloin, kun kuluttajien asuinpaikka ei ole siinä jäsenvaltiossa, jossa edustajakanne on nostettu. Valiokunta pitää siten edellä esitetyn valossa opt in -menettelyä selkeämpänä ja johdonmukaisempana ratkaisuna.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi direktiivin mukaisesti säännös siitä, että oikeutetuksi yksiköksi nimetty järjestö voi edellyttää ryhmäkanteeseen osallistuvalla kohtuullisen ilmoittautumismaksun suorittamista. Esityksen perustelujen mukaan ilmoittautumismaksulla tarkoitetaan muodollista, määrältään kohtuullista osallistumismaksua (s. 83). Kohtuullisuutta ei ole tätä tarkemmin määritelty, mutta ottaen huomioon asiayhteys ja se, että käsitettä ”kohtuullinen” käytetään lainsäädännössä vakiintuneesti, valiokunta pitää ehdotettua säännöstä asianmukaisena. Valiokunta kuitenkin korostaa sen tärkeyttä, ettei maksu tosiasiallisesti estä vähävaraiseltakaan kuluttajalta oikeuksiin pääsyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 111/2022 vp sisältyvät 1.—12. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LaVM 20/2022 vp

Helsingissä 30.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Tuomas Kettunen kesk
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila