

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (edustajakanne kuluttajan etujen suojaamiseksi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (edustajakanne kuluttajan etujen suojaamiseksi) (U 31/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Pekka Heinonen, oikeusministeriö
- johtaja Anja Peltonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Raisa Harju, Keskuskauppakamari
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- asiantuntija Petri Holopainen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivillä luotaisiin menettely, edustajakanne, jossa edustaja voi nostaa kanteen tuomioistuinten tai esittää vastaavan vaatimuksen muussa toimivaltaisessa viranomaisessa kuluttajakollektiivin puolesta asiassa, jossa elinkeinonharjoittajan oikeudenloukkaus kohdistuu kuluttajien yhteisiin etuihin. Kuluttajien yhteiset edut on määritelty direktiiviehdotuksessa tarkoittamaan useiden kuluttajien etuja.

Valiokunnan lausunto TaVL 39/2018 vp

Direktiivillä annettaisiin edustajakanteita koskevat vähimmäissäännökset. Direktiivi ei siten esittäisi jäsenvaltioita pitämästä voimassa muita edustajakannejärjestelmiä, kunhan ne eivät ole ristiriidassa direktiivin asettamien vähimmäisvaatimusten kanssa, tai kansallisella tasolla antamasta tai pitämästä voimassa muita menettelyjä, jotka mahdollistavat kanteiden nostamisen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiivin tavoitteita kannatettavina. Alustavan tarkastelun perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, tuleeko direktiivi edistämään tavoitteiden toteutumista. Ehdotukseen liittyy monia kysymyksiä ja epäselvyyksiä direktiivin soveltamisalasta alkaen. Ehdotuksen suhde nykyiseen valvontamenettelyyn ja riidanratkaisuun on vaikeasti hahmotettavissa. Lainvoimaisen hallinto- tai muun päätöksen sitovuus myöhemmässä vahingonkorvausta koskevassa oikeudenkäynnissä voi osoittautua ongelmalliseksi.

Neuvotteluissa olisi varmistettava, ettei direktiivi heikennä nykyisten julkiseen täytäntöönpanoon perustuvien järjestelmien toimivuutta ja kustannustehokkuutta. Direktiivin säännösten tulisi olla mahdollisimman joustavat siten, että edustajakannejärjestelmä olisi toteutettavissa eri keinoin. Harmonisoidut menettelysäännökset tulisi olla yhteensovitettavissa kansallisten menettelysäännösten kanssa. Neuvotteluissa olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät vahingonkorvausta koskevat aineelliset säännökset ole ristiriidassa kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön kanssa, jos ylipäättään osoittautuu tarpeelliseksi sisällyttää direktiiviin näitä koskevia säännöksiä.

Valtioneuvosto pyrkii direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset Suomen näkökulmasta

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa kuluttajien asemaa säätämällä ns. edustajakanteista kuluttajien etujen suojaamiseksi. Direktiivissä säädettäisiin menettelystä, jossa edustaja voi nostaa kanteen tuomioistuimessa tai esittää vastaavan vaatimuksen kuluttajakollektiivin puolesta viranomaisissa. Kyse olisi siten ryhmäkanteen tyyppisestä instrumentista, josta Suomessa on tällä hetkellä säädetty ryhmäkannelaissa.

Ehdotetussa muodossaan uudistus merkitsisi Suomen näkökulmasta tiettyjä periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittäviä muutoksia nykyiseen ryhmäkannejärjestelmään. Ensinnäkin ehdotus merkitsisi kanneoikeuden merkittävää laajentamista nykyisestä. Voimassa olevan lain mukaan ainoastaan kuluttaja-asiamies voi panna vireille ryhmäkanteen ja käyttää siinä asianosaisena puhevaltaa. Ehdotuksen mukaan kanneoikeus laajenisi: kanteita saisivat panna vireille ns. oikeutetut yksiköt (qualified entities), joita olisivat paitsi viranomaiset myös kuluttajien etua edustavat järjestöt, joiden tulisi täyttää tietyt direktiivissä asetetut vaatimukset.

Valiokunnan lausunto TaVL 39/2018 vp

Direktiivi kattaisi lukuisia eri aloja, kuten tietosuoja-, rahoituspalvelu-, matkustus- ja matkailu-, energia-, televiestintä- ja ympäristöalan. Direktiivin soveltamisala määrittyisi ehdotukseen sisältyvän, 59 EU-lainsäädäntöinstrumenttia kattavan säädösluettelon kautta. Ehdotus merkitsisi Suomen näkökulmasta tietyiltä osin ryhmäkanteen soveltamisalan laajentamista. Tällä hetkellä Suomen ryhmäkannelakia sovelletaan kuluttaja-asiamiehen toimivallan mukaisessa laajuudessa kuitenkin niin, ettei sitä sovelleta arvopaperimarkkina- (495/1989) tarkoitetun arvopaperin liikkeeseenlaskijan tai julkisen ostotarjouksen tekijän menettelyä koskevassa riita-asiassa.

Ehdotuksen ongelmakohdista

Oikeusperusta. Ehdotuksen oikeusperustaksi on valittu ainoastaan sisämarkkinoiden toimivuutta koskeva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huolenaiheita ehdotetun oikeusperustan riittävydestä. Myös valtioneuvoston kannassa on arvioitu, että ehdotuksen perustaminen myös SEUT 81 artiklaan olisi ollut perusteltua siitä näkökulmasta, että vahingonkorvausta koskevat riita-asiat käsitellään kaikissa jäsenvaltioissa yleisissä tuomioistuimissa riita-asian käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Talousvaliokunta pitää tarpeellisenä arvioida esitetyn oikeusperustan riittävyttä ehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä.

Soveltamisala. Edustajakanteen voisi nostaa asiassa, jossa elinkeinonharjoittaja on toiminut direktiivin liitteessä I lueteltujen lainsäädäntöinstrumenttien vastaisesti siten, että toiminta vahingoittaa tai voisi vahingoittaa kuluttajien yhteisiä etuja. Ehdotettu soveltamisala on herättänyt kriittistä huomiota sekä laajuutensa että ehdotetun sääntelytavan luoman oikeusepävarmuuden vuoksi. Kaikki ehdotuksessa mainitut 59 säädöstä eivät suoraan koske elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä suhteita, ja on osin epäselvää, millä tavoin ne koskevat kuluttajien etuja. Lisäksi tällainen säätelytapa voi johtaa päällekkäisyyteen lueteltuihin säädöksiin sisältyvien muiden oikeussuojakeinojen vuoksi.

Yhteensovittaminen kansallisten järjestelmien kanssa. Kuluttajansuojan toimivuuden kannalta on ratkaisevaa, miten kansallisen ja EU-tason kuluttajansuojan sääntely ja toimeenpano saadaan yhteensovitettua. Tämä on keskeistä myös arvioitaessa nyt ehdotetun sääntelyn oikeutusta. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on lukuisia elementtejä, joiden yhteentoimivuus kansallisten järjestelmien kanssa on epäselvää. Erityisesti ehdotettu sovintoratkaisujen vahvistaminen tuomioistuimissa voisi heikentää pohjoismaisen kuluttaja-asiamiesjärjestelmän toimivuutta. Tuomioistuimen ulkopuolisten sovintoratkaisujen vahvistaminen on myös vaikeasti sovittavissa tuomioistuimen tehtäväksi. Vaikka ehdotuksessa on pyritty korostamaan neuvottelujen merkitystä kollektiivisten kuluttajakysymysten ratkaisutapana, esitetty sääntelytapa voi tosiasiassa vähentää kannustimia sovintoratkaisuihin, hidastaa menettelyä ja rasittaa tuomioistuimia.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota mahdollisiin tuomioistuinten riippumattomuutta koskeviin ongelmiin, jotka liittyvät ehdotukseen siitä, että hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten lainvoimainen ratkaisu EU-lainsäädännön ja kuluttajien yhteisten etujen rikkomisesta sitoisi kansallisia tuomioistuimia niiden käsitellessä myöhemmin rikkomisen johdosta vaadittavaa hyvitystä. Talousvaliokunta viittaa tältä osin lakivaliokunnan lausunnossaan (LaVL 15/2018 vp — U 31/2018 vp) esittämään arvioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 39/2018 vp

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää tärkeänä kehittää ja yhtenäistää kuluttajansuojan sääntelyä EU-tasolla kuluttajien aseman vahvistamiseksi. Tämä koskee sekä kuluttajansuojaan liittyviä aineellisia että prosessuaalisia säännöksiä. Markkinoilla ilmenevät kuluttajansuojaongelmat ovat yhä useammin luonteeltaan rajat ylittäviä, ja yhtenäinen ja tehokas kuluttajansuoja on keskeinen osa toimivien sisämarkkinoiden rakentamista. Tältä kannalta valiokunta pitää ehdotetun sääntelyn taustalla olevia tavoitteita kannatettavina.

Nyt ehdotetussa muodossaan ehdotus kuitenkin sisältää lukuisia vaikutuksiltaan epäselviä ja kansalliseen kuluttajansuoja- ja tuomioistuinjärjestelmään vaikeasti soveltuvia elementtejä. Valiokunta suhtautuu sen vuoksi ehdotukseen tässä vaiheessa varauksellisesti ja pitää keskeisenä, että edellä kuvatut, erityisesti ehdotuksen soveltamisalaan ja yhteentoimivuuteen kansallisten järjestelmien kanssa liittyvät kysymykset saadaan ratkaistua ehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 25.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen