

Talousvaliokunta

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Piritta Koivukoski-Kouhia, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija, lakimies Mika Hakamäki, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Raisa Harju, Keskuskauppakamari
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Erikoiskaupan liitto Etu ry
- Finanssiala ry
- Kaupan liitto ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitys liittyy ns. edustajakannedirektiivin (EU) 2020/1828 kansalliseen täytäntöönpanoon. Edustajakannedirektiivin tavoitteena on parantaa kuluttajien asemaa sekä osaltaan myös tasapuolistaa yritysten kilpailua poistamalla lakia rikkoneiden yritysten mahdollisuudet perusteet-toman kilpailuedun saamiseen. Talousvaliokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Valiokunnan lausunto TaVL 56/2022 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista (edustajakannelaki), jolla kumotaan nykyisin voimassa oleva rajat ylittävistä kieltomenettelyistä annettu laki. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sekä muutettaviksi ryhmäkannelakia ja useita muita lakeja.

Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa edustajakanteen nostamisen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi. Niin sanottu oikeutettu yksikkö, joka voi olla joko viranomainen tai kuluttajajärjestö, voi panna kanteen vireille kuluttajien puolesta. Edustajakanteella on mahdollista vaatia elinkeinonharjoittajan toimintatavan kieltämistä sekä hyvitystä kuluttajille aiheutuneesta vahingosta. Kieltoja ja hyvityksiä koskevat edustajakanteet käsitellään eri menettelyissä.

Ehdotetut muutokset eivät muuta merkittävästi elinkeinonharjoittajien toimintaympäristöä nykyisestä, eivätkä ne aiheuta lainsäädäntöä noudattaville elinkeinonharjoittajille uusia velvoitteita. Uudistuksilla pyritään siihen, että elinkeinonharjoittajan lainvastaisesta toiminnasta kuluttajille aiheutuneet menetykset kohdentuisivat nykyistä tehokkaammin kyseisen elinkeinonharjoittajan kannettaviksi. Ehdotettujen uudistusten voidaan siten katsoa osaltaan parantavan yritysten välistä kilpailua ja markkinoiden toimivuutta.

Talousvaliokunta toteaa, että sen saamissa lausunnoissa on otettu kantaa erityisesti ryhmäkanteen ulkopuolisen rahoituksen mahdollistamiseen, kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista annetun lain 4 §:n 2 momentissa säädettyyn neuvotteluelvoitteeseen, kielto- ja hyvityskanteiden käsittelyyn kahtena eri prosessina sekä oikeutettujen yksiköiden toimintaa ja vaatimusten täyttämistä koskevan valvonnan tarpeellisuuteen.

Ryhmäkanteen rahoitus

Edustajakannedirektiivi mahdollistaa hyvityskanteiden osalta kolmansien osapuolten tarjoaman kannerahoitusmahdollisuuden kieltämisen. Direktiivi antaa mahdollisuuden säätää paitsi täyskiellosta myös vastikkeen kiellosta, vastikkeen määräytymistavan rajaamisesta sekä kanteeseen vaikuttamisen kiellosta. Hallituksen esityksessä on päädytty siihen, että ns. riitarahoittamisen kieltäminen kuluttajariitoja koskevissa ryhmäkanteissa ei ole perusteltua. Näin ollen oikeutetulla yksiköllä on mahdollisuus rahoittaa nostamansa ryhmäkanteen ulkopuolisin varoin oikeudenkäyntikulujen kattamiseksi. Rahoitukselle asetetaan ryhmäkannelaissa kuitenkin tiukat ehdot perusteettomien oikeudenkäyntien estämiseksi ja kuluttajien oikeuksien turvaamiseksi.

Ulkopuolisen rahoituksen sallimisesta on esitetty talousvaliokunnan asiantuntijalausunnoissa vastakkaisia näkemyksiä. Lausunnoissa on toisaalta kannatettu riitarahoitusmahdollisuutta ja toisaalta sitä on pidetty riskinä sekä kantajalle että vastaajalle. Uhkana on nähty, että kuluttajien sijaan asiasta hyötyvät eniten kanteiden rahoittajat ja että rahoituksen motiivina on muu kuin kuluttajien oikeuksien turvaaminen. Talousvaliokunta katsoo, että ulkopuolista, kolmannen osapuolen tarjoamaa rahoitusta koskevan sääntelyn tulee ehdotettua selkeämmin varmistaa, ettei järjestelmää käytetä hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksiin.

Talousvaliokunta esittää lakivaliokunnan harkittavaksi ryhmäkannelain täydentämistä oikeudenkäyntikulujen osalta tilanteissa, joissa kolmas osapuoli on rahoittanut ryhmäkannetta, joka on

Valiokunnan lausunto TaVL 56/2022 vp

myöhemmin hylätty tuomioistuimessa. Tällöin vastaajan voisi olla perusteltua vaatia oikeudenkäyntikuluja suoraan oikeudenkäynnin ulkopuoliselta rahoittajalta. Näin voidaan paremmin varmistaa se, ettei edustajakannejärjestelmää käytetä hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksiin, vaan painopiste säilyy kuluttajien oikeuksien turvaamisessa. Samaan tavoitteeseen voidaan vaihtoehtoisesti päästä myös säätämällä siitä, etteivät ryhmä ja kanteen rahoittaja saa tehdä sellaista sopimusta, jossa rahoittaja saa kanteen menestyessä merkittävän osan oikeudenkäynnin kautta saadusta taloudellisesta hyödystä.

Ulkopuolinen rahoittaja voi myös joissain tapauksissa pyrkiä hankaloittamaan vastaajan liiketoimintaa tai aiheuttamaan vastaajalle mainehaittaa, vaikka ei varsinaisesti olisikaan vastaajan kilpailija. 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.*"

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ulkopuolisen rahoituksen sallimisen vaikutuksia seurataan huolellisesti ja mahdollisten ongelmien ilmetessä ryhdytään pikaisesti lainsäädäntömuutoksiin.

Neuvotteluvollisuus

Edustajakannelain 4 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että oikeutettuna yksikkönä toimivan viranomaisen on ennen edustajakanteen vireillepanoa ilmoitettava elinkeinonharjoittajalle asiasta siten, että elinkeinonharjoittaja voisi vapaaehtoisesti luopua menettelystään. Neuvotteluvolvoite ehdotetaan näin ollen säädettäväksi koskemaan vain viranomaisia niiden toimiessa oikeutettuina yksikköinä. Hallituksen esityksessä todetaan, että neuvotteluvollisuus on osa viranomaisten neuvovaa ja ohjeistavaa toimintaa, eikä velvoitetta ole tarkoituksenmukaista asettaa oikeutettuna yksikkönä toimivalle järjestölle.

Useissa talousvaliokunnan asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että direktiivin mahdollistama neuvotteluvollisuus tulee ulottaa myös oikeutettuina yksikköinä toimiville järjestöille. Lausunnoissa katsotaan, että neuvotteluvolvoite antaisi elinkeinonharjoittajalle mahdollisuuden korjata toimintaansa vähentäen samalla turhia ja raskaita prosesseja. Talousvaliokunnan mukaan neuvotteluvolvoite tulisikin laajentaa kaikille oikeutetuille yksiköille. Ei ole vastaajan näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että neuvotteluvolvoite vaihtelee riippuen siitä, kuka kannetta ajaa.

Kielto- ja hyvityskanteiden käsittely

Esityksen perusteluiden mukaan ehdotetuilla laeilla ei ole vaikutusta kuluttajansuojalaissa tai sektorikohtaisessa lainsäädännössä oleviin menettelyihin, vaan se tulee vaihtoehtona sovellettavaksi muun lainsäädännön rinnalle. Esityksen mukaan jokaisella oikeutetulla yksiköllä on itsenäinen, muista toimijoista riippumaton kanneoikeus. Talousvaliokunta pitää jossain määrin epäselvänä, miten rikkomustapauksissa menetellään, jos asia on jo ratkaistu erityislainsäädännön perusteella. Samoin on 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. Talousvalio-

Valiokunnan lausunto TaVL 56/2022 vp

kunta toteaa, että elinkeinonharjoittajan oikeusturvan näkökulmasta on ongelmallista, 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 jonkin viranomaisen toimesta. Talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta selventää mietinnössään edellä kuvattujen tilanteiden keskinäisriippuvuuksia.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty toisistaan ristiriitaisia näkemyksiä siitä, onko kiello- ja hyvityksasioiden käsittely kahtena erillisenä prosessina kannatettava ratkaisu. Osa lausunnonantajista kannattaa hallituksen esityksessä valittua linjausta eli kieltokanteen käsittelyä markkinaoikeudessa ja hyvityskanteen käsittelyä Helsingin kärjäoikeudessa. Toiset puolestaan katsovat, että kuluttajien tehokkaamman oikeussuojan toteuttamisen kannalta ehdotettu kahden erillisen menettelyn malli ei ole tarkoituksenmukainen, sillä se vie aikaa ja resursseja. Talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta tarkastelee vielä kahden prosessin malliin liittyviä hyötyjä ja haittoja ja ratkaisee arvion pohjalta, tarvitaanko lainsäädäntöön kannamenettelyihin liittyviä muutoksia.

Oikeutetut yksiköt

Laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sisältää säännökset edellytyksistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän järjestön tulee täyttää. Asetettavien vaatimusten tarkoituksena on varmistaa, ettei edustajakanteita nosteta muutoin kuin kuluttajien yhteisten etujen turvaamiseksi. Oikeutetut yksiköt nimeää oikeusministeriö.

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädetään oikeutettua yksikköä koskevista vaatimuksista. Pykälän 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. Säännös perustuu direktiivin 4 artiklan 3 kohdan e alakohtaan. Talousvaliokunta esittää lakivaliokunnalle harkittavaksi, onko ehdotettua 6 kohtaa mahdollista täydentää muotoon "... , joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen *tai muu riippumattomuutta vaarantava* intressi.", koska riippumattomuus voi vaarantua myös muusta kuin taloudellisesta syystä.

Talousvaliokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, ettei laissa aseteta viranomaiselle velvoitetta valvoa oma-aloitteisesti, täyttääkö oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö edelleen direktiivin 4 artiklassa asetetut vaatimukset. Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnon näkemykseen siitä, että valvonnan asianmukainen järjestäminen on tarpeen sekä elinkeinonharjoittajien että oikeutetuksi yksiköksi nimetyn kuluttajajärjestön edustamien kuluttajien oikeusturvan kannalta.

Edustajakannedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava vähintään joka viides vuosi, täyttävätkö oikeutetut yksiköt edelleen niille asetetut vaatimukset. Talousvaliokunta pyytää lakivaliokuntaa vielä arvioimaan, onko velvoite oikeutettujen yksikköjen tietojen päivittämisestä viiden vuoden välein riittävä vai olisiko tietoja syytä päivittää ehdotettua useammin tarvittavan valvonnan turvaamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 56/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Juha Mäenpää ps

varajäsen Riitta Mäkinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen