Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: U 26/2018 ja U 31/2018

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmistä, jotka koskevat edustajakannetta koskevaa komission direktiiviehdotusta (COM(2018) 184 final) sekä samassa yhteydessä annettua ehdotusta neljän direktiivin täytäntöönpanosäännösten uudistamisesta (COM(2018) 185 final). Tästä syystä olen pitänyt perusteltuna arvioida erityisesti komission esityksiä, enkä pelkästään valtioneuvoston niistä esittämiä käsityksiä.

1. Yleistä

Kuluttajansuojan kohdalla EU:n puheet ja teot ovat valitettavan usein olleet varsin kaukana toisistaan. EU on luvannut parantaa ja kehittää kuluttajansuojaa, mutta tosiasiassa ainakin pohjoismaisesta näkökulmasta katsottuna uudistusten vaikutukset ovat usein jääneet varsin vähäisiksi tai olleet jopa negatiivisia.

Erityiseksi ongelmaksi EU:n kuluttajaoikeudessa on muodostunut kuluttajien oikeuksien toteutumisen heikko varmistaminen. Useat direktiivit sääntelevät kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta EU ei ole tähän saakka kiinnittänyt mainittavasti huomiota kuluttajien oikeuksien käytännön toteutumiseen. Käytännössä erilaisten valvonta- ja seuraamusjärjestelmien sekä riidanratkaisuelimien kehittäminen on jätetty lähes tyystin jäsenvaltioiden tehtäväksi.

Nyt komissio on julkaissut huhtikuussa 2018 kaksi ehdotusta käyttäen niiden yhteydessä melko rehvakkaasti iskulausetta ”*New Deal for Consumers*”. Tarkempi perehtyminen ehdotuksiin osoittaa kuitenkin, että ilman olennaisia parannuksia niillä tulisi käytännössä olemaan varsin olematon vaikutus kuluttajien oikeuksien toteutumiseen.

2. Edustajakannedirektiiviehdotus

2.1. Kieltokanteista kohti vahingonkorvauskanteita

Tässä ehdotuksessa on pohjana käytännössä varsin hyödyttömäksi jäänyt, alun perin vuonna 1999 hyväksytty kieltokannedirektiivi (2009/22/EY), jolla pyrittiin edistämään yli rajojen nostettavia kieltokanteita. Periaatteessa siis Suomen kuluttaja-asiamies voisi nostaa kieltokanteen englantilaisessa tuomioistuimessa, mikäli englantilainen elinkeinonharjoittaja suuntaisi suomalaisiin kuluttajiin yli rajojen kohdistuvaa ylikansallista markkinointia. Nyt

tehty ehdotus merkitsisi kanneoikeuden laajentamista koskemaan myös kollektiivisten intressien rikkomisesta aiheutuneet yksityisoikeudelliset vahingot.

Edustajakannedirektiivi merkitsisi toteutuessaan EU-sääntelyyn perustuvan ryhmäkanteen käyttöönottoa sisämarkkinoilla. Tähän saakka käytössä on ollut vain komission suositus vuodelta 2013 (2013/396/EU), jota lukiessa ei ole varma, onko tarkoituksena edistää ryhmäkanteiden käyttöä jäsenvaltioissa vai onko tavoite täysin päinvastainen. Suosituksessa pyritään nimittäin rajoittamaan monella eri tavoin ryhmäkanteiden rahoittamista, mikä muutoinkin on akilleenkantapää koko kannetyypin osalta.

Sinänsä positiivisesti lähtökohdasta huolimatta eurooppalaista ryhmäkannetta koskeva vuoden 2018 direktiiviehdotus sisältää useita kohtia, joihin pitää valmisteluvaiheessa puuttua tai muuten on uhkana, että luodaan ns. suomalainen ryhmäkanne eli ryhmäkanne joka on olemassa vain lakikirjoissa.

2.2. Kanneoikeus

Ehdotus perustuu samanlaiseen *oikeutettujen yksiköiden* kanneoikeuteen kuin kumottava kieltokannedirektiivikin. Toteutuessaan se johtaisi Suomessa siihen, että myös kuluttajajärjestöt saisivat kanneoikeuden (siis järjestöryhmäkanne nykyisen pelkän rajoitetun julkisen ryhmäkanteen sijaan). Käytännössä tällä tuskin olisi paljonkaan merkitystä, sillä KSL 2 lukuun liittyvää toissijaista kanneoikeutta markkinointiasioissa ei ole Suomessa käytetty kertaakaan viimeisen 40 vuoden aikana.

On sen vuoksi vaikea uskoa, että näkisimme Suomessa tai muissa pohjoismaissa kuluttaja-järjestöjen nostamia ryhmäkanteita lähivuosikymmeninä. Keski-Euroopassa tilanne voi olla kokonaan toinen, sillä siellä kuluttajajärjestöjen asema on selvästi vahvempi ja niillä on paljon kokemusta käytännön valvonta-asioista.

Mielenkiintoinen myös Suomenkin näkökulmasta on sen sijaan ehdotukseen sisältyvä *mahdollisuus ad hoc- järjestöjen kanneoikeuteen* (art. 4.2.). Periaatteessa se voisi tarkoittaa vahinkoa kärsineiden kuluttajien korvauskanteen nostamista varten perustamaa yhdistystä, jonka pääasiallisena tehtävänä olisi siis hakea hyvitystä jäsenilleen elinkeinonharjoittajan aiheuttamasta vahingosta. Tätä kohtaa ehdotuksesta tulisi kuitenkin täsmentää, sillä muussa tapauksessa on vaarana, että sitä tulkitaan jäsenvaltioissa eri tavoin.

2.3. Muodollisista prosessinedellytyksistä

Varsin monimutkaiselta vaikuttaa artiklaan 5.3. sisältyvä vaatimus siitä, että *rahalliseen hyvitykseen tähtäävän oikeudenkäynnin aloittamisen edellytyksenä olisi lainvoimainen kieltotuomio kollektiivisten oikeuksien rikkomisesta.* Tämähän tarkoittaa sitä, että voidaan joutua odottamaan vuosia ennen kuin saadaan vahingonkorvauskanteen nostamisen edellytyksenä oleva lainvoimainen kieltotuomio vastapuolen pyrkiessä kaikin keinoin hidastamaan prosessia.

Lisäksi ongelman muodostavat ne massariidat, joissa ei voida nostaa tai ei ole mitään järkeä nostaa kieltotuomioon tähtäävää kannetta ylipäätään. Hyvän esimerkin viime vuosilta tarjoaa Nokian Renkaita koskenut testivilppitapaus. Siinäkin olisi siten pitänyt nostaa ensin kieltokanne, vaikka Nokian Renkaat ilmoitti jo luopuneensa harhaanjohtavasta ja selvästi lainvastaisesta menettelystään.

Tästä lainvoimaisen kieltotuomion vaatimuksesta tulee siten ehdottomasti luopua tai ainakin pitäisi riittää, että samassa oikeudenkäynnissä voidaan vaatia sekä kieltoa että hyvitystä. Tällöin selvittäisiin yhdellä oikeudenkäynnillä. Valtioneuvoston kirjelmässä esitetyn käsityksen mukaan tämä olisi jo nyt mahdollista ilmeisesti artiklan 5.4. perusteella, mutta direktiiviehdotus kaipaa tältä osin ehdottomasti selkeyttämistä.

2.4. Ryhmän muodostaminen - valtuutus tai opt in?

Kovin sekava on myös artikla 6, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että yksittäiset kuluttajat valtuuttavat kantajan vaatimaan korvauksia puolestaan. Saman artiklan 3a kohdassa esitetään kuitenkin täysin päinvastainen vaatimus: kuluttajilta ei saa vaatia valtuutusta. Kumpaa ehdotuksessa oikein tarkoitetaan?

On selvää, että nimenomaisen valtuutuksen vaatiminen sotisi ryhmäkanteen perusluonnetta vastaan, sillä se saattaisi kaikki korvausta hakevat kuluttajat asianosaisen asemaan. Tältä osin ehdotusta tulisi selventää siten, että 1 kohdan valtuuttamista koskeva vaatimus muutetaan ilmoittautumista koskevaksi vaatimukseksi. Näin jäsenvaltiot voisivat halutessaan päättää, sovelletaanko ryhmän kokoamisessa pohjoismaissa vallitsevaa opt in tai amerikkalaista opt out -mallia.

Kannatettava on sen sijaan ehdotukseen sisältyvä esitys siitä, että oikeudenkäynnillä saatua hyvitystä ei olisi pakko jakaa kaikkien vahinkoa kärsineiden kuluttajien kesken, jos yksittäisen kuluttajan kärsimä vahinko on vähäinen. Tällöin korvausten jakaminen veisi käytännössä huomattavan osan saaduista korvausta. Korvaukset voisi sen sijaan käyttää johonkin läheiseen kuluttajia hyödyttävään kohteeseen. Tästä kannetyypistä käytetään

ranskankielistä ilmaisua *cy près* -kanne. On vaikeata yhtyä valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan tämän keinon käyttöönotto aiheuttaisi periaatteellisia ongelmia oikeusperustan osalta.

2.5. Ryhmäkanteiden rahoittaminen

Ryhmäkanteiden rahoittaminen on tunnetusti niiden akilleenkantapää - useimmat ryhmäkanteet jäävät nostamatta puuttuvan rahoituksen ja liian korkean kuluriskin vuoksi. Vuoden 2013 komission suositus (2013/396/EU) tuntui keskittyvän ennen kaikkea kaikkien potentiaalisten rahoituskeinojen tukkimiseen. Siinä valossa direktiiviehdotus näyttää paremmalta, sillä se suhtautuu sallivammin mm. kolmannen tahon toimesta tapahtuvaan rahoitukseen (ns. *third part funding*). Siihen liittyvien lieveilmiöiden kitkemiseen pyrkivät vaatimukset rahoituksen läpinäkyvyydestä sekä siitä, että kolmas taho ei saa toimia voitontavoittelumielessä, ovat molemmat täysin perusteltuja.

Sen sijaan mahdollisuus vaatia vakuus oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäynnin alussa lienee selvästi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja perustuslain 21§:n *fair trial* -periaatteen vastainen. Ei tuomari voi oikeudenkäyntiin ryhdyttäessä kysyä asianosaiselta, onko sinulla varmasti varaa tähän ja vaatia epäselvissä tapauksissa vakuutta! Sillähän asetettaisiin kansalaiset eriarvoiseen asemaan oikeuslaitoksen edessä näiden varallisuus-asemasta riippuen.

Lisäksi oikeusapua ja muita kulujen alentamiskeinoja koskeva artikla 15 on aivan liian epämääräinen. Käytännössä ongelmana ovat monessa maassa, erityisesti Suomessa, taivaisiin asti kohoavat asianajopalkkiot, eivät tuomioistuinmaksut tai ilmoituskulut. Tämänkin artiklan taustalla on keskieurooppalainen prosessilainsäädäntö, jossa asianajo-palkkioiden korvausvelvollisuutta on voimakkaasti rajattu, mutta toisaalta tuomioistuinten perimät oikeudenkäyntimaksut voivat olla käytännössä todella huomattavia.

2.7. Sovittelu

Ryhmäkanteen perusluonteeseen kuuluu se, että sovinnon syntymiseen vaaditaan tuomioistuimen hyväksyntä. Näin varmistetaan se, että syntyvä sovinto on varmasti ryhmäläisten etujen mukainen. Sen sijaan artikla 8.2, jonka mukaan tuomioistuin voisi kehottaa osapuolia pyrkimään sovintoon määrätyn ajan kuluessa tuo mieleen pakkosovittelun. Näinhän ei voi olla, sillä tuomioistuin voi ainoastaan pyrkiä edistämään sovintoratkaisua. Asianosaisilla on aina oikeus vaatia asiansa ratkaisemista tuomiolla.

2.8. Kieltotuomion oikeusvoimavaikutus

Artiklan 10 mukaan määrätyssä asiassa annetun kieltotuomion oikeusvaikutus ulottuu myös myöhemmin käsiteltävään vahingonkorvausta koskevaan oikeudenkäyntiin. Perusteltu säännös, jota olisi kaivattu Suomessa jo metsäkartellioikeudenkäynneissä. Nyt käräjäoikeus oli sitä mieltä, että kartellista ei ollut mitään taloudellista vahinkoa myyjille, vaikka markkinaoikeus ja KHO olivat määränneet samat yhtiöt maksamaan kymmenien miljoonien eurojen seuraamusmaksut nimenomaan kilpailua estävän hintayhteistyön johdosta.

3. Ryhmäkanne vai seuraamusmaksut?

Vaikka ehdotuksesta saataisiinkin useiden muutosten jälkeen hiottua ”toimiva” direktiivi, on kyseenalaista, muodostuuko eurooppalaisesta kuluttajaryhmäkanteesta koskaan sellaista oikeussuojakeinoa kuin voisi kuvitella. Tämä johtuu siitä, että vaikka koko massariidan taloudellinen intressi voi nousta jopa kymmeniin miljooniin euroihin, niin kuten Ruotsin kokemukset osoittavat, yksittäisen kuluttajan kärsimä vahinko jää usein korkeintaan muutamiin satoihin euroihin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että perinteinen ryhmän kokoaminen ja korvausten myöhempi jakaminen ei ole taloudellisesti mielekästä.

Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat - kuten vireillä oleva metsäkartellijuttu - ovat eri asia, sillä yksittäisen henkilön vahingot voivat nousta tuhansiin, jopa kymmeniin tuhansiin euroihin. Niiden osalta meillä ei kuitenkaan ole muista pohjoismaista poiketen mahdollisuutta ryhmäkanteeseen, minkä vuoksi Helsingin käräjäoikeudessa oli yhdessä vaiheessa vireillä jopa yli 600 erillistä oikeudenkäyntiä. Pelkästään niitä koskevat asiakirjat täyttivät kymmeniä hyllymetrejä.

Komission ryhmäkanne-ehdotusta tarkasteltaessa tulee väkisinkin mieleen, että riittävän tehokkailla hallinnollisilla seuraamusmaksuilla voitaisiin päästä huomattavasti yksinkertaisemmin samaan tavoitteeseen: siihen, että vilpillisesti menetellyt elinkeinonharjoittaja joutuisi hyvittämään sen taloudellisen vahingon, jonka hän on aiheuttanut kuluttajille ja samalla menettäisi laittomasti saamansa taloudellisen hyödyn. Keskeistähän olisi ennen kaikkea luoda sellainen seuraamusjärjestelmä, jolla on riittävä yritysten käyttäytymistä ohjaava, rikkomuksia ennaltaehkäisevä pelotearvo.

Seuraamusmaksuja käyttämällä poistuisi se nykyisen kuluttajien kollektiivisia oikeuksien koskevan järjestelmän epäkohta, jossa pelkkiä kieltotuomioita käytettäessä elinkeinonharjoittaja saa pitää vilpillisellä menettelyllä saamansa taloudellisen hyödyn. Nykyinen järjestelmä ei siten kannusta lain mukaiseen käyttäytymiseen, vaan on päinvastoin omiaan rohkaisemaan jopa tahalliseen markkinointia koskevien säännösten rikkomiseen.

Sen vuoksi suomalaista kuluttajansuojaa koskevaa seuraamusjärjestelmää tulisikin Ruotsin ja Norjan tavoin täydentää mahdollisuudella määrätä törkeistä rikkomuksista myös riittävän korkeita seuraamusmaksuja. Kuluttajansuojalain valvonta- ja seuraamusjärjestelmän tämän tyyppistä kehittämistä ehdotti oikeusministeriön asettama työryhmä vuonna 2015, mutta jostain syystä asia ei ole edennyt.

Tämä havainto kytkee edustajakannetta koskevan direktiiviehdotuksen hyvin läheisesti kuluttajien kollektiivisten oikeuksien loukkauksia koskevan seuraamusjärjestelmän kehittämiseen. Komissio julkaisikin samanaikaisesti edustajakannetta koskevan direktiiviehdotuksen kanssa myös ehdotuksen neljän jo voimassa olevan direktiivin uudistamisesta (COM(2018) 185 final). Niihin ehdotetut uudistukset koskevat erityisesti valvontaviranomaisten käytössä olevia seuraamuksia, minkä lisäksi direktiiveihin ehdotetaan eräitä pienempiä muutoksia. Seuraavaksi käyn läpi näitä ehdotuksia sekä samalla myös direktiivejä koskevaa uudistamistarvetta yleisemminkin.

4. Markkinointidirektiivi 2005

4.1. Yleistä

Vuonna 2005 hyväksytty markkinointidirektiivi (2005/29/EU) sisältää nykyisessä muodossaan vaikeasti tulkittavia käsitteitä, joiden vuoksi direktiivien perusteella säädettyjen kansallisten lakien soveltamiskäytäntö voi vaihdella suuresti. Erityisen ongelmallinen on direktiivissä käytetty *kaupallisen ratkaisun* -vaatimus. Elinkeinonharjoittajan markkinointi voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, mikäli se todennäköisesti saa kuluttajan tekemään kaupallisen ratkaisun, jota hän ei olisi muutoin tehnyt. Epäselväksi jää, mitä kaupallisella ratkaisulla itse asiassa tarkoitetaan ja näin ollen myös kysymys siitä, milloin kaupallisen ratkaisun syntymisen vaatimus käytännössä täyttyy. Direktiiviä tulisikin tältä osin ehdottomasti selventää. Valitettavasti komission ehdotuksessa ei oteta tähän kysymykseen mitään kantaa.

Direktiivin liite 1 sisältää ns. mustan listan markkinointikeinoista, joita pidetään kaikissa tilanteissa lainvastaisina. Valitettavasti nykyinen lista ei ole kovin onnistunut. Se sisältää monia käytännössä melko vähämerkityksellisiä markkinointikeinoja ja nekin kohdat, joilla olisi käytännössä merkitystä, on laadittu varsin suppeiksi (esim. terveysväittämiä ja markkinoinnin tunnistettavuutta koskevat kohdat). Lista pitäisi kirjoittaa kokonaan uusiksi pohtimalla ensin huolellisesti, mihin markkinointikeinoihin puuttuminen olisi kuluttajien kannalta kaikkein keskeisintä.

4.2. Seuraamusmaksut

Keskeisin tähän direktiiviin liittyvä muutosesitys koskee seuraamuksia käsittelevää 13 artiklaa. Ehdotuksessa esitetään kilpailuoikeudesta tutun seuraamusmaksun käyttöönottoa myös kuluttaja-asioissa. Ehdotuksessa tosin käytetään tässä yhteydessä termiä ”sakko”, mutta oikea termi olisi seuraamusmaksu, sillä sakko on meillä pelkästään rikosasioissa käytettävä oikeudellinen seuraamus, jonka käytöstä päättävät yksinomaan yleiset tuomioistuimet.

Seuraamusmaksun käyttöönotto olisi sinänsä oikeansuuntainen toimenpide, sillä kuten edellä todettiin, sen avulla voitaisiin poistaa pelkästään kieltotuomioiden varaan rakentuvaan seuraamusjärjestelmään liittyvä perusongelma. Kieltohan kohdistuu pelkästään tulevaisuuteen, eikä siinä oteta lainkaan kantaa siihen, kenelle jää jo harjoitetusta lainvastaisesta menettelystä koitunut taloudellinen hyöty. Pelkkien kieltojen varaan rakentuvan seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevä vaikutus on varsin heikko ja se onkin varsin hampaaton erityisesti sellaisia yrityksiä kohtaan, jotka markkinoinnissaan varsin tietoisesti pyrkivät lähes säännönmukaisesti rikkomaan markkinointia koskevia säännöksiä.

Kilpailuoikeudesta tuttua seuraamusmaksua käytettäessä tuomioistuin voi valvonta-viranomaisen aloitteesta määrätä lainsäädäntöä rikkovan yrityksen maksamaan valtiolle maksun, jonka suuruus riippuu rikkomukseen johtaneista tekijöistä sekä rikkomuksen laajuudesta ja vakavuudesta. Seuraamusmaksun avulla tavallaan ”konfiskoidaan” valtiolle lainvastaisesta menettelystä yritykselle koitunut taloudellinen hyöty.

Ruotsissa ja Norjassa, joissa seuraamusmaksu on jo käytössä myös kuluttaja-asioissa, niitä on käytetty vain tapauksissa, joissa lainsäädännön rikkominen on ollut kaikkein räikeintä. Seuraamusmaksun pääasiallinen tehtävä onkin se, että se jo pelkällä olemassaolollaan ennaltaehkäisee tahallisia lainsäädännön rikkomuksia. Tietoisuus siitä, että lainvastaisella menettely saavutettu taloudellinen hyöty voidaan kokonaisuudessaan menettää, toimii tehokkaana pidikkeenä yritysten päättäessä markkinointiaan koskevista suuntaviivoista.

4.3. Laajalle levinneet rikkomukset

Vuoden 2005 markkinointidirektiivi koskee kaikkea sisämarkkinoilla tapahtuvaa markkinointia, siis myös puhtaasti yksittäisten jäsenvaltioiden sisällä tapahtuvaa markkinointia. Sen vuoksi onkin erityisen hämmentävää se, että ehdotuksen mukaan seuraamusmaksu olisi käytettävissä vain vuoden 2017 yhteistyöasetuksessa (2017/2394) tarkoitettuihin laajalle levinneisiin rikkomuksiin.

Laajalle levinneillä rikkomuksilla tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan rikkomuksia, joiden vaikutukset näkyvät vähintään kolmessa jäsenvaltioissa. Tällaisia *Dieselgaten* -kaltaisia rikkomuksia on käytännössä kuitenkin hyvin vähän, sillä valtaosa markkinoinnista tapahtuu edelleen pelkästään yksittäisten jäsenvaltioiden sisällä. Siten uudesta seuraamusmaksusta uhkaa tulla nyt ehdotetulla rajauksella käytännössä lähes merkityksetön. Ehdotusta tulisikin tältä osin muuttaa ja *asettaa jäsenvaltioille velvollisuus ottaa seuraamusmaksu mahdolliseksi sanktioksi kaikissa direktiivin vastaisissa rikkomuksissa.*

Syynä nyt ehdotetulle varsin erikoiselle seuraamussäännökselle voi olla se, että nykyistä yhteistyöasetusta koskevassa ehdotuksessa vuonna 2016 esitettiin myös seuraamuksia koskevia säännöksiä, mutta valmistelun kuluessa ne päätettiin siirtää direktiivien uudistusten yhteyteen. Tällöin jäi ehkä huomaamatta, että ehdotus johtaisi alkuperäisellä tavalla toteutettuna kansallisten ja ylikansallisten rikkomusten osalta täysin erilaiseen seuraamusjärjestelmään.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että seuraamusmaksun enimmäismäärän yläraja on oltava vähintään 4 prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta. Erikoista on se, että muilta osin täysharmonisoivan direktiivin seuraamuksia koskeva säännös perustuu seuraamusmaksun suuruuden osalta minimisääntelylle. Jäsenvaltiot voivat siten halutessaan asettaa enimmäismäärän kilpailuoikeuden tavoin vaikkapa 10 prosenttiin.

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetään näkemys, jonka mukaan rikkomuksen laatuun nähden selvästi ylimitoitetut sanktiot voivat olla perustuslain vastaisia (U 26/2018 s. 8). Näin voi tietysti olla, mutta toisaalta on otettava huomioon, että EU:n kilpailuoikeudessa seuraamusmaksut voivat perinteisesti ylittää kilpailurikkomuksesta saadun taloudellisen hyödyn. Sen avulla pyritään vahvistamaan seuraamusmaksun keskeisintä tehtävää eli sen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Huomioon tulee nimittäin ottaa se. että kaikki kilpailun-rajoitukset eivät suinkaan aina paljastu ja johda seuraamuksiin. Sen vuoksi seuraamus-maksun ylärajaa ei sen ennaltaehkäisevää vaikutusta heikentämättä voida aina asettaa vastaamaan rikkomuksella saavutettua taloudellista hyötyä.

5. Kuluttajaoikeusdirektiivi 2011

5.1. Peruuttamisoikeudesta

Vuonna 2011 hyväksytty kuluttajien oikeuksia koskeva direktiivi (2011/83/EU) herätti runsaasti keskustelua jo valmisteluvaiheessa. Alkuperäisenä ajatuksena oli yhdistää neljä aiempaa minimidirektiiviä. Ehdotus sai kuitenkin vastaansa runsaasti kritiikkiä, sillä vaikka

uusi direktiivi oli maksimidirektiivi, vanhoihin direktiiveihin ei ehdotettu mainittavia kuluttajan asemaa parantavia sisällöllisiä muutoksia. Näin entisestä minimisuojasta olisikin tullut samalla uusi maksimisuoja.

Direktiivi hyväksyttiin lopulta niin, että se kattoi pääasiassa vain koti- ja etämyyntiä koskevan sääntelyn. Tältäkin osin se sisälsi eräitä kummallisuuksia. Peruuttamisilmoituksen lisäksi peruuttamisoikeuttaan käyttävän kuluttajan tulee palauttaa tuote 14 vuorokauden kuluessa peruuttamisilmoituksen tekemisestä. Näin peruuttamisoikeutta käyttävälle kuluttajalle asetettiin kaksi määräaikaa aiemman yhden sijasta. Direktiivistä ei myöskään ilmennyt jälkimmäisen määräajan laiminlyönnin seuraamukset, mikä johtaa käytännössä sekavaan soveltamiskäytäntöön.

Tulkinta, jonka mukaan kuluttaja menettäisi oikeuden sopimuksen peruuttamiseen, tuntuu kovin ankaralta, varsinkin kun elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta palauttaa kauppahintaa ennen tavaran palauttamista. *Säännöstä tulisikin ehdottomasti selventää määräajan laiminlyönnin seuraamusten osalta. Samalla olisi varmistettava, että seuraamus olisi kohtuullinen rikkomuksen vakavuuteen nähden.*

Myös säännös, jonka mukaan kuluttaja maksaa tavaran palauttamisesta aiheutuvat kulut, ellei toisin sovita, on omiaan johtamaan sekavaan käytäntöön. Osa elinkeinonharjoittajista nimittäin tarjoutuu edelleen markkinointisyistä maksamaan palautuskustannukset, minkä vuoksi verkkokauppaa tekevä kuluttaja joutuu jokaisen elinkeinonharjoittajan osalta erikseen tarkastamaan tämän käytännön. Kun uuden direktiivin tavoitteena oli yhtenäistää etämyyntiä koskevat käytännöt sisämarkkinoilla, se tosiasiassa teki niistä vain entistä sekavammat.

Alkuperäiseen direktiiviin sisältyi myös erikoinen säännös, jonka mukaan tavaran käyttöönotto normaaliin käyttöön ei ollut este peruuttamisoikeuden käyttämiselle, vaan johti ainoastaan siihen, että palautettavasta kauppahinnasta vähennettiin käytöstä aiheutunut arvonalennus. Esimerkiksi vaatteiden osalta säännös kuitenkin merkitsee sitä, että palautettavasta hinnasta suurin osa jää elinkeinonharjoittajille arvonalennuksena. Nyt tätä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että käyttöönotto merkitsisi peruuttamis-oikeuden menettämistä. Valtioneuvoston kirjelmässä U 26/2018 s. 7 tämä nähdään kuluttajan aseman heikennyksenä. Näkemykseen on vaikeata yhtyä. Pikemminkin muutos on oikeustilaa selkeyttävänä tervetullut ja johtaa Suomen osalta vain palaamista direktiiviä edeltäneeseen oikeustilaan.

5.2. Alusta- ja jakamistalous

Alusta- ja jakamistalouden yleistyminen on johtanut käytännössä tulkintavaikeuksiin siitä, mikä on kauppapaikan eli alustan ylläpitävän yrityksen vastuu suhteessa kauppapaikkaa käyttäviin ja miten puolestaan määräytyy käyttäjien keskinäiset oikeussuhteet. Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin lisättäisiin uusi artikla 6a, jonka mukaan verkossa toimivan markkinapaikan ylläpitäjän olisi tiedotettava markkinapaikan käyttäjiä siitä, ovatko myyjät elinkeinonharjoittajia vai yksityishenkilöitä sekä sovelletaanko sopimukseen kuluttajalainsäädäntöä vai.

Tämä on tietysti pieni edistysaskel nykyiseen tilanteeseen verrattuna, mutta jättää erilaisia alustoja käyttävät edelleen suureen epävarmuuteen siitä, miten mahdollisia sopimusriitoja käytännössä ratkaistaan. Eiväthän kuluttajat ole meilläkään perillä kuluttajansuojalain ja kauppalain säännösten välisten erojen konkreettisesta merkityksestä. Ilmoituksen, jonka mukaan sopimuksiin sovelletaan kauppalakia kuluttajansuojalain asemasta, informaatioarvo onkin käytännössä lähes olematon.

Kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin uudistamisen yhteydessä näihin kysymyksiin tulisi kiinnittää nykyistä selvästi enemmän huomiota, sillä käytännössä ne aiheuttavat runsaasti ongelmatilanteita, kun oikeudellinen tilanne on epäselvä riidan osapuolille ja jopa viranomaisille.

5.3. Seuraamuksia koskeva sääntely

Direktiivin 24 artiklaan ehdotetaan seuraamusten osalta samanlaista muutosta kuin markkinointidirektiiviin. Myös tähän voidaan kohdistaa sama kritiikki kuin edellä. *Miksi seuraamusmaksun käyttö on rajattu pelkästään ylikansallisiin rikkeisiin, vaikka direktiiviä muutoin sovelletaan myös puhtaasti kansalliseen markkinointiin?* Ilman soveltamisalan laajentamista tämäkin säännös jäisi käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi.

6. Sopimusehtodirektiivi 1993

6.1. Yleistä

Vuoden 1993 kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi lukeutuu varhaisimpiin EU:n kuluttajaoikeudellisiin direktiiveihin. *Se kaipaisi ennen kaikkea rakenteellista uudistamista, jossa tehtäisiin selkeämpi ero etukäteistä ja jälkikäteistä suojaa tarjoavien säännösten välillä.*

Myös direktiivin sisältö kaipaisi uudistamista. Direktiivi ei esimerkiksi tunne lainkaan kohtuuttomien sopimusehtojen sovittelua, vaan sen mukaan kohtuuttomat sopimusehdot ovat aina mitättömiä. Periaatteessa siis Suomessakin muiden pohjoismaiden tavoin direktiivi on implementoitu virheellisesti ja sopimusten sovittelu -mahdollisuus olisi poistettava. Luontevampaa olisi uudistaa direktiiviä myös pohjoismaisen sopimusoikeuden periaatteet paremmin huomioitavaksi.

6.2. Seuraamuksia koskeva sääntely

Kuitenkin direktiiviin ehdotetaan ainoastaan samanlaista muutosta seuraamusjärjestelmään kuin muissakin direktiiveissä (artikla 8b). Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksu olisi käytettävissä tilanteissa, joissa samoja kohtuuttomia sopimusehtoja käytetään vähintään kolmessa jäsenvaltiossa samanaikaisesti. Näin siitä huolimatta, että itse direktiiviä sovelletaan puhtaasti kansallisiin kuluttajasopimuksiin. Sen vuoksi tästäkin olisi siis poistettava vaatimus siitä, että kyseisellä rikkomuksella tulee olla ylikansallinen luonne. *Kritiikki on siten sisällöltään sama kuin edellä tarkastellun kahden direktiivin kohdalla.*

7. Hintojen ilmoittamisdirektiivi 1998

7.1. Kokonaishinnan ilmoittamisvelvollisuus

Hintojen ilmoittamista koskeva direktiivi (98/6/EY) sääntelee nimensä mukaisesti elinkeinonharjoittajan velvollisuutta ilmoittaa markkinoinnissaan kulutushyödykkeiden hinta. Direktiivi kaipaisi selkeämpää sääntelyä kokonaishinnan ilmoittamisvelvollisuudesta. Nyt käytetty käsite myyntihinta, joka tosin kattaa myös verot, ei ole riittävän selkeä varsinkaan sen vuoksi, että vuoden 2011 kuluttajaoikeusdirektiivi sisältää runsaasti epäselvyyttä aiheuttavan säännöksen, joka tarjoaa elinkeinonharjoittajalle mahdollisuuden periä ilmoitetun myyntihinnan lisäksi myös muita maksuja, kuten erilaisia toimitusmaksuja kunhan niistä vain ilmoitetaan markkinoinnissa.

Direktiivin perimmäisenä tarkoituksena on hintavertailun helpottaminen ja sitä kautta yritysten välisen kilpailun lisääminen. Tämä edellyttää nimenomaan sitä, että elinkeinonharjoittajat ilmoittavat markkinoinnissaan aina hyödykkeiden kokonaishinnan ilman mahdollisuutta pilkkoa sitä pienempiin osiin. Sen vuoksi olisikin tärkeätä, että hintojen ilmoittamista koskevassa sääntelyssä EU:ssa kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota kokonaishinnan ilmoittamisvelvollisuuteen.

7.2. Seuraamuksia koskeva sääntely

Ainoa muutos, mitä tähän direktiivin esitetään, on kuitenkin vain 8 artiklan seuraamuksia koskeva säännös, joka tarjoaisi mahdollisuuden seuraamusmaksun käyttämiseen, mutta jälleen ainoastaan ylikansallisissa rikkomuksissa. Sen vuoksi myös tämän muutos-ehdotukseen voidaan kohdistaa sama uudistuksen tehottomuutta koskeva kritiikki kuin edellä tarkasteltuihin direktiiveihin.

8. Yhteenveto

Komission ehdotukset ovat sinänsä lähtökohtaisesti myönteisiä ja osoittavat pyrkimystä kehittää kuluttajien oikeuksien toteutumista EU:n sisämarkkinoilla. Ehdotukset sisältävät kuitenkin nykymuodossaan niin paljon ongelmakohtia, että niiden hyväksyminen nyky-muodossaan ei johtaisi käytännössä kuluttajien aseman parantumiseen. Ne vaativatkin siten runsaasti korjauksia jatkovalmistelun aikana.

Vaikka ryhmäkanteen kehittäminen on sinänsä myönteistä, niin ainakin pohjoismaisesta näkökulmasta vaikuttaisi vähintään yhtä tärkeältä, ellei peräti tärkeämmältä huolehtia siitä, että jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilla ja tuomioistuimilla on käytettävissään riittävän tehokkaat taloudelliset sanktiot kuluttajien kollektiivisten oikeuksien rikkomista koskevissa tapauksissa. Sen vuoksi seuraamusmaksujen kehittämiseen olisi kiinnitettävä erityisen suurta huomiota.

Helsingissä 15.8.2018

Klaus Viitanen
OTT, Kauppaoikeuden dosentti
Kauppaoikeuden yliopistonlehtori
Helsingin yliopisto
PL 4 (Yliopistonkatu 3)
00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5737821
klaus.viitanen@helsinki.fi
klaus.viitanen@gmail.com