Olli Mäenpää
8.11.2022

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 111/2022 vp)

Oikeusturva

Esityksen tarkoituksena on saattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2020/1828) eli edustajakannedirektiivi. Ehdotettavan lainsäädännön tarkoituksena on kohentaa kuluttajien oikeusturvaa määrittelemä menettely, jossa markkinaoikeus voi kieltää elinkeinonharjoittajaa jatkamasta tai uudistamasta kuluttajansuojalainsäädännön vastaista menettelyään. Myös kannemenettelyä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena oikeusturvatavoitteen ja direktiivin velvoitteiden kannalta. Siinä on myös käytetty direktiivin sallimaa kansallista liikkumavaraa. Sääntelyyn sisältyy kuitenkin oikeusturvan kannalta joitakin ongelmallisia kohtia, jotka liittyvät sekä hyvityskannetta että kieltopäätöstä koskevaan oikeudenkäyntimenettelyyn.

Hyvitystä koskeva oikeudenkäyntimenettely

Oikeusturvan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta voidaan pitää varsin merkittävänä sääntelyratkaisuna sitä, että markkinaoikeudelle ei säädettäisi toimivaltaa päättää hyvityksestä kieltokanteen käsittelyn yhteydessä. Myöskään direktiivi ei tällaista yhteiskäsittelyä sinänsä edellytä. Direktiivin 7(5) artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että kieltotoimenpiteitä ja hyvitystoimenpiteitä koskevat vaatimukset käsitellään ja ratkaistaan samassa menettelyssä.

Markkinaoikeuden toimivalta käsitellä hyvitystä koskeva vaatimus kieltokanteen yhteydessä olisi todennäköisesti omiaan tehostamaan oikeusturvan toimivuutta. Kuten perusteluissa (s. 54) aiheellisesti todetaan, kaksi eri menettelyä saattaa pidentää kokonaiskäsittelyaikaa sekä lisätä kantajina toimivien oikeutettujen yksiköiden ja vastaajina olevien elinkeinonharjoittajien oikeudenkäyntikuluriskiä. Näitä voidaan pitää oikeusturvan kannalta varsin ongelmallisina seurausvaikutuksina, jotka voidaan helposti estää yhdistämällä kielto- ja hyvitysvaatimukset käsiteltäväksi samassa oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa.

Mahdollisuus yhdistää kielto- ja hyvitysprosessit markkinaoikeudessa ei muuttaisi oikeusjärjestelmän rakennetta merkittävästi eikä myöskään tekisi markkinaoikeuden toimivallasta osittain päällekkäistä käräjäoikeuden toimivallan kanssa, siten kuin perusteluissa todetaan (s. 58). Sen sijaan tällainen yhdistely kuuluu jo nyt markkinaoikeusprosessin perusrakenteeseen. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuulu voimassa olevan lainsäädännön perusteella päättää kiellosta ja hyvitysmaksusta samassa prosessissa hankintalain 154 §:n perusteella. Toisin kuin perusteluissa esitetään, kielto- ja hyvitysprosessien yhdistäminen on siten mahdollista ja oikeusturvan kannalta sitä voidaan pitää myös varsin perusteltuna. Tällainen yhdistäminen voi kuitenkin edellyttää sellaista lakiteknistä valmistelua, jota ei ole mahdollista toteuttaa valiokuntakäsittelyssä.

Hyvityskanteeseen osallistuminen nimenomaisesti tai automaattisesti

Direktiivin 9 artiklan 2 kohta mahdollistaa sen, että yksittäiset kuluttajat, joita kyseinen edustajakanne koskee, voivat nimenomaisesti tai automaattisesti osallistua ryhmäkanteeseen. Kansallisessa laissa voidaan siten edellyttää joko nimenomaista osallistumisilmoitusta (opt in) tai sitä, että henkilö, jota kanne koskee, osallistuu automaattisesti hyvityskanteeseen, jollei hän ilmoita, ettei halua tulla edustetuksi edustajakanteessa (opt out). 3. lakiehdotuksen 8 § edellyttäisi nimenomaista osallistumisilmoitusta. Perustelut tälle valinnalle ovat poikkeuksellisen niukat – ”opt out -menettelystä ei ole tarpeen säätää” (s. 37). Perusteluissa ei tältä osin tehdä lainkaan selkoa kansallisen liikkumavaran merkityksestä oikeusturvan tai kuluttajansuojan näkökulmasta.

Vireillepanon menettelymuodon voidaan arvioida vaikuttavan merkittävästi kuluttajan oikeusturvan laajuuteen ja toimivuuteen. Lakiehdotukseen sisältyvä vaatimus nimenomaisesta osallistumisilmoituksesta perustunee käsitykseen siitä, että kaikki kuluttajat toimivat rationaalisti saman informaation perusteella ja yhtäläisin toimintaedellytyksin. Käsitys ei ota riittävästi huomioon erityispiirteitä, joita liittyy muun muassa vanhusten, vammaisten ja muiden heikommassa asemassa olevien asemaan ja rajallisiin toimintaedellytyksiin. Sen sijaan automaattinen osallistuminen mahdollistaisi myös näiden erityispiirteiden huomioon ottamisen.

Direktiivin mahdollistamalla menettelymuodon valinnalla nimenomaisen ja automaattisen osallistumisen välillä on muutenkin merkitystä sekä oikeudenkäyntimenettelyn perusteiden että erilaisten kuluttajaryhmin oikeusturvan takeiden kannalta. Sääntelyn kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia olisi siksi paikallaan selvittää ja arvioida esitettyä monipuolisemmin. Siihen ei kuitenkaan tämän esityksen käsittelyn yhteydessä liene mahdollisuutta.

Neuvotteluvelvollisuus ja ilmoitusmenettely

1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan viranomaisella olisi velvollisuus ennen edustajakanteen vireille panoa ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle asiasta siten, että elinkeinonharjoittaja voisi vapaaehtoisesti luopua menettelystään. Säännök-

sellä on tarkoitus saattaa voimaan direktiivin 8 artiklan 4 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää siitä, että oikeutettu yksikkö voi hakea kieltotoimenpiteitä vasta, kun se on aloittanut neuvottelut asianomaisen elinkeinonharjoittajan kanssa tarkoituksena saada kyseinen elinkeinonharjoittaja lopettamaan 2(1) artiklassa tarkoitettu oikeudenloukkaus.

Suomen oikeusjärjestelmässä viranomaisen neuvotteluvelvollisuutta voidaan pitää perusteltuna etenkin elinkeinonharjoittajan asianmukaisen kuulemisen näkökulmasta. Oikeus tulla kuulluksi kuuluu sekä hyvän hallinnon että oikeusturvan takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Oikeusturvan takeiden kannalta olisi asianmukaista ja pelkän ilmoitusvelvollisuuden sijasta perustellumpaa edellyttää säädännäisesti, että viranomaisen tulee kuulla elinkeinonharjoittajaa ennen edustajakanteen vireillepanoa.

Kuulemisvelvollisuus edellyttäisi, että viranomainen ennen päätöstä kieltokanteen vireillepanosta varaa elinkeinonharjoittajalle tilaisuuden lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Viranomainen voi asettaa tällaiselle kuulemiselle kohtuullisen määräajan, mikä kieltokanteen merkitys huomioon ottaen yhteydessä on yleensä perusteltua. Kuulemismenettely täyttää direktiivin tarkoittaman neuvottelumenettelyn vaatimukset. Kuulemismenettelyn aikana viranomainen voi esittää kiellon perusteista lisäinformaatiota ja elinkeinonharjoittaja voi sen perusteella myös vapaaehtoisesti luopua menettelystään.

Oikaisuilmoitus

1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan markkinaoikeus voi oikeutetun yksikön vaatimuksesta velvoittaa kiellon saaneen elinkeinonharjoittajan julkaisemaan oikaisuilmoituksen, jos sitä kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisena. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä tällaisen oikaisuilmoituksen tulisi sisältää, mikä on ongelmallista velvoittavan sääntelyn täsmällisyyden kannalta. Sääntelyä tulisi siten sisällöllisesti tarkentaa, mikäli oikaisuilmoituksen julkaisemista pidetään välttämättömänä.

Toisaalta direktiivin 8(2) artiklan mukaan kansalliseen lainsäädäntöön voidaan sisällyttää velvollisuus julkaista oikaisuilmoitus, mutta direktiivi ei edellytä tällaista velvollisuutta. Kuten perusteluista (s. 54) käy ilmi, oikaisuilmoituksen julkaisemisvelvollisuutta ei myöskään voitane pitää välttämättömänä. Tällaista oikaisuilmoitusta koskevaa sääntelyä ei sisälly myöskään voimassa olevaan lakiin rajat ylittävästä kieltomenettelystä. Myös säännöksen poistaminen on siten mahdollista.

Seuraamukset

Edustajakannedirektiivin 19 artikla määrittelee seuraamuksia (sanktioner). Jäsenvaltioiden on artiklan mukaan säädettävä kiellon noudattamatta jättämiseen tai noudattamisesta kieltäytymiseen sovellettavista seuraamuksista. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraamuksina voidaan muun muassa määrätä sakkoja (böter). Artiklan

terminologia viittaa selvästi rangaistusluonteisiin seuraamuksiin ja erityisesti rangaistuksena määrättävään sakkoon.

Direktiivin johdanto-osan 69 kohdan mukaan kyseiset seuraamukset voivat kuitenkin olla esimerkiksi ehdollisia sakkoja tai uhkasakkoja. Vaikka direktiivin johdanto-osalla ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia ja perustelulausuma laajentaa olennaisesti direktiivin 19 artiklan soveltamisalaa, voidaan kuitenkin arvioida, että tehokkaan täytäntöönpanon mahdollistavat täytäntöönpanokeinot, kuten uhkasakko, ovat riittävä seuraamus direktiivin 19 artiklan voimaansaattamiseksi. Artiklan ei siten voida katsoa edellyttävän rangaistusluonteisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä.

Ehdotettava lainsäädäntö mahdollistaa uhkasakon määräämisen täytäntöönpanon tehosteeksi. 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan markkinaoikeuden olisi tehostettava kieltopäätöstään uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta. Tällainen uhkasakkoon perustuva sääntely on direktiivin 19 artiklan voimaan saattamiseksi mahdollinen.