8.11.2022

LAUSUNTO hallituksen esityksestä eduskunnalle kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 111/2022 vp)

Kaupan liitto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja lausuu kantanaan seuraavaa.

1. Lainsäädännön soveltamisala

Kaupan liitto katsoo, että hallituksen esityksessä (s. 40 ja 44) ehdotettu niin sanottu dynaaminen soveltamisalarajaus, jonka mukaan sekä kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta annettavan lain että ryhmäkannelain aineellinen soveltamisala määräytyy kummankin lain 1 §:ään sisällytettävän viittauksen kautta suoraan edustajakannedirektiivin soveltamisalan mukaan, on perusteltu. Vaikka dynaaminen soveltamisala voi lisätä oikeutettujen yksiköiden ja etenkin direktiiviä huonommin tuntevien yritysten epävarmuutta soveltamisalan laajuudesta, se varmistaa lainsäädännön ajantasaisuuden tilanteissa, joissa direktiivin liitteen I luetteloa muutetaan säädösten lisäämisen, muuttamisen tai kumoamisen vuoksi.

2. Oikeutetut yksiköt ja niiden rahoitus

Keskeinen edustajakannedirektiiviin perustuva uudistus on kanneoikeuden antaminen viranomaisten ohella myös kuluttajien yhteisiä etuja edistäville järjestöille kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta annettavan lain 5 §:n sekä ryhmäkannelain ehdotetun 4 a §:n mukaisesti, jos järjestöt täyttävät vaatimukset, joista säädetään järjestön nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi sekä muista oikeutettuihin yksiköihin liittyvistä velvoitteista annettavassa laissa. Vastaava oikeus on toisessa ETA-valtiossa rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimetyllä oikeutetulla yksiköllä mainittujen lakien 6 §:n ja 4 b §:n nojalla.

Oikeutetuille yksiköille asetettujen vaatimusten osalta Kaupan liitto pitää perusteltuna mallia, jossa kriteerit yhtäältä kansallisia edustajakanteita ja toisaalta rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäville järjestöille ovat yhtäläiset eikä *ad hoc*-nimeämismahdollisuutta oteta kansallisesti käyttöön. Kuten hallituksen esityksessä (s. 53) todetaan, ratkaisu todennäköisesti osaltaan vahvistaa luottamusta asianmukaisesti toimiviin oikeutettuihin yksiköihin.

Hallituksen esitystä valmistelleessa edustajakannetyöryhmässä elinkeinoelämää edustaneet Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät jättivät työryhmän mietintöön eriävän mielipiteen, joka koskee työryhmän enemmistön ehdotuksia oikeutettujen yksiköiden toiminnan ja kanteiden rahoituksesta. Kaupan liitto yhtyy kaikilta osin EK:n ja SY:n esittämään kritiikkiin ja sen perusteluihin.

Vaikka ei ole syytä epäillä, että oikeutetuksi yksiköksi mahdollisesti nimettävät kuluttajajärjestöt Suomessa pyrkisivät muuhun kuin edistämään kuluttajien yhteisiä etuja, tämä ei poissulje mahdollisuutta sille, että oikeutetuille yksiköille tarjotaan rahoitusta kyseenalaisin motiivein.

Ryhmäkannelain ehdotetun 2 a §:n mukaan rahoittaja ei saa olla ryhmäkanteen vastaajan kilpailija tai vastaajasta riippuvainen eikä vaikuttaa epäasianmukaisesti kantajan ryhmäkanteen käsittelyn puitteissa tekemiin päätöksiin kuluttajien yhteisten etujen kannalta haitallisella tavalla. Ulkopuolisen rahoituksen ehtoihin voi kuulua esimerkiksi se, että vastike määritellään osuutena mahdollisesta korvaussummasta. Vaikka hallituksen esityksen

perusteluiden (s. 53) mukaan haitallisena vaikuttamisena pidettäisiin kuluttajien etujen vastaista pyrkimystä sopimukseen tai prosessin jatkamiseen, tämä ei poista riskiä sellaisesta riitarahoituksesta, jonka motiivina ei ensisijaisesti kuluttajien oikeuksien turvaaminen. Tämä voi heikentää riitojen ennakoitavuutta ja edelleen kuluttajien ja yritysten oikeusturvaa, mihin on viitattu myös EK:n ja SY:n eriävässä mielipiteessä.

Edellä mainituin perustein Kaupan liitto katsoo, että olisi perusteltua kieltää kokonaan kolmansien osapuolien rahoitus hyvityskanteiden ajamiselle, minkä edustajakannedirektiivin artikla 10(1) mahdollistaa. Vaihtoehtoisesti tulisi harkita sellaisen ulkopuolisen rahoituksen kieltämistä, jonka tarjoaja pyrkii ensisijaisesti tai selkeästi hyötymään itse taloudellisesti hyvityskanteen ajamisesta, vaikka se ei välittömästi vaikuttaisi negatiivisesti kuluttajien yhteisiin etuihin. Näkemyksemme mukaan tällainen rajaus ei olisi ristiriidassa edustajakannedirektiivin artiklan 10(1) tai johdantokappaleen 52 kanssa.

Kaupan liitto ehdottaa eduskunnan harkittavaksi, että ehdotettu ryhmäkannelain 2a § ryhmäkanteen rahoituksesta kieltäisi ulkopuolisen rahoituksen kokonaan tai taloudellinen hyötyminen ryhmäkanteen rahoittamisesta kiellettäisiin pykälän 1 momentissa, esimerkiksi seuraavasti:

> Ryhmäkanteen ulkopuolinen rahoittaja ei saa olla ryhmäkanteen vastaajan kilpailija tai vastaajasta riippuvainen. Rahoittaja ei saa vaikuttaa kantajan ryhmäkanteen käsittelyn puitteissa tekemiin päätöksiin kuluttajien yhteisten etujen kannalta haitallisella tavalla **tai pyrkiä hyötymään taloudellisesti ryhmäkanteen rahoittamisesta.**

3. Neuvotteluvelvollisuus ja sovintoratkaisut

Hallituksen esityksessä (54–55) ehdotetaan, että neuvotteluvelvollisuus asetetaan vain oikeutettuna yksikkönä toimiville viranomaisille kieltokanteiden yhteydessä. Rajausta perustellaan (s. 43) sillä, että velvollisuuden asettaminen oikeutettuna yksikkönä toimivalle kuluttajajärjestölle saattaisi vaikeuttaa edustajakannejärjestelmän käyttämistä, mikä olisi ristiriidassa direktiivin yleisten tavoitteiden kanssa.

Kaupan liitto jakaa EK:n ja SY:n edustajakannetyöryhmän mietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä otetun kannan, jonka mukaan oikeutetun yksikön velvollisuus neuvotella asiasta ennen kanteen nostamista tulisi ulottaa viranomaisten lisäksi järjestöön, joka on nimetty oikeutetuksi yksiköksi.

Direktiivin artikla 8(4) tai johdantokappale 41 eivät näytä estävän kieltokanteen nostamista edeltävän neuvotteluvelvollisuuden rajaamista viranomaisiin, mutta mikään artiklassa tai johdantokappaleessa ei myöskään puhu rajauksen puolesta. Neuvotteluvelvollisuus hyvityskanteissa on jätetty direktiivin johdantokappaleen 41 mukaisesti jäsenvaltioiden oman päätöksen varaan. Laajan neuvotteluvelvollisuuden puolesta puhuu toisaalta se, että osapuolia on joka tapauksessa kannustettava hyvitystä koskevaan sovintoratkaisuun direktiivin artiklan 11 ja johdantokappaleen 54 nojalla.

Kaupan liitto ei pidä hallituksen esityksen perusteluita rajaukselle riittävinä. Koska direktiivi mahdollistaa neuvotteluvelvollisuuden asettamisen oikeutetulle yksikölle, ei direktiivin mukaista ratkaisua voida pitää sen yleisten tavoitteiden vastaisena. Laajempaa neuvotteluvelvollisuutta puoltaa näkemyksemme mukaan ennen kaikkea vastaajien yhdenvertainen kohtelu riippumatta siitä, mikä taho hyvityskannetta ajaa. Neuvotteluvaiheen ohittaminen syö samalla tuomioistuinlaitoksen resursseja, kun myös sellaiset erimielisyydet, joissa

neuvottelemalla saavutettava sovinto on todennäköinen, päätyvät oikeudenkäynnin kohteeksi.

Kaupan liitto ehdottaa eduskunnan harkittavaksi, että kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista annettavan lain 4 § 2 momenttia täydennetään esimerkiksi seuraavasti:

> Jos oikeutettuna yksikkönä toimiva viranomainen **tai kuluttajien yhteisiä etuja edistävä järjestö** katsoo, että elinkeinonharjoittaja on menetellyt 1 momentissa tarkoitettujen säännösten vastaisesti, ~~viranomaisen~~ **näiden** on ennen edustajakanteen vireille panoa ilmoitettava elinkeinonharjoittajalle asiasta siten, että elinkeinonharjoittaja voisi vapaaehtoisesti luopua menettelystään. Viranomaisen **[ja kuluttajien yhteisiä etuja edistävän järjestön]** on annettava ilmoitus tiedoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Ilmoituksen tekemättä jättäminen ei ole este edustajakanteen tutkimiselle markkinaoikeudessa.

Kaupan liitto ehdottaa eduskunnan harkittavaksi, että ryhmäkannelain muuttamista koskevan lain 4 §:ään lisätään uusi 2 momentti esimerkiksi seuraavasti:

> Jäljempänä 4 a §:ssä tarkoitettu oikeutettu yksikkö panee kantajana vireille ryhmäkanteen ja käyttää siinä asianosaisena puhevaltaa.
> **Ennen ryhmäkanteen vireille panoa oikeutetun yksikön on ilmoitettava elinkeinonharjoittajalle asiasta siten, että elinkeinonharjoittaja voisi neuvotella sovintoratkaisusta oikeutetun yksikön kanssa.**

4. Lainsäädännön täytäntöönpano ja valvonta

Järjestön nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi sekä muista oikeutettuihin yksiköihin liittyvistä velvoitteista annettavan lain 5 §:ssä säädetään, että jos oikeutettu yksikkö ei lain 2 §:ssä tarkoitettujen tietojen muutoksen takia tai muusta syystä enää täytä nimeämiselle asetettuja vaatimuksia, oikeusministeriö peruuttaa nimeämisen. Edelleen 6 §:n mukaan oikeusministeriö peruuttaa nimeämisen, jos oikeutettu yksikkö ei viiden vuoden välein ilmoita lain 2 §:ssä tarkoitettuja tietoja.

Kaupan liitto toteaa siihen, ettei laissa aseteta viranomaiselle velvoitetta valvoa oma-aloitteisesti ja ainakin viiden vuoden välein, täyttääkö oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö edelleen direktiivin artiklassa 4 asetetut vaatimukset, vaan valvonta on puhtaasti reaktiivista. Valvonnan asianmukainen järjestäminen tarpeen sekä elinkeinonharjoittajien että oikeutetuksi yksiköksi nimetyn kuluttajajärjestön edustamien kuluttajien oikeusturvan kannalta. Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi lakiehdotuksen 5 §:ää oikeutettua yksikköä koskevien tietojen muuttumisesta ja 6 §:ää tietojen päivittämisestä tulisi tarkastella kokonaisuutena.

Kaupan liitto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, miten oikeutettujen yksiköiden ja niiden toiminnan rahoituksen valvonta käytännössä järjestetään rajat ylittävissä tilanteissa. Kansainvälisen viranomaisyhteistyön edellytyksiä ja toteutusta ei ole kuvattu hallituksen esityksessä.

Vaikka kansallisella lainsäädännöllä ei ole mahdollista puuttua muiden Unionin jäsenmaiden ratkaisuihin, direktiivin yhdenmukainen ja tehokas täytäntöönpano vaatii näkemyksemme mukaan tiivistä viranomaisyhteistyötä. Puutteellinen yhteistyö lisää riskiä oikeuspaikkaa koskevasta keinottelusta (forum shopping), jolla voidaan pyrkiä mm. tavoittelemaan taloudellista hyötyä kuluttajien edun vastaisesti. Tämä ei olisi sen paremmin elinkeinonharjoittajien kuin kuluttajien intressissä.

Kaupan liitto ehdottaa eduskunnan harkittavaksi, että kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi annettavan lain 5 ja 6 § yhdistetään ja säännöksiä täydennetään esimerkiksi seuraavasti:

Tietojen muuttuminen ja päivittäminen

Jos 2 §:ssä tarkoitetut tiedot muuttuvat, oikeutetun yksikön on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava siitä oikeusministeriölle. ~~Jos oikeutettu yksikkö ei muutoksen takia tai muusta syystä enää täytä nimeämiselle asetettuja vaatimuksia, oikeusministeriö peruuttaa nimeämisen.~~

~~Tultuaan nimetyksi o~~ Oikeutetun yksikön on **oikeusministeriön pyynnöstä ja joka tapauksessa vähintään** viiden vuoden välein ilmoitettava oikeusministeriölle 2 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot.

Jos oikeutettu yksikkö ei muutoksen takia tai muusta syystä enää täytä 2 §:ssä nimeämiselle asetettuja vaatimuksia tai jos tietoja ei kehotuksesta huolimatta ilmoiteta, oikeusministeriö peruuttaa nimeämisen. Jollei ilmoitetuista tiedoista muuta johdu, oikeutettu yksikkö jatkaa oikeutettuna yksikkönä ilman eri päätöstä.

Kunnioittavasti

KAUPAN LIITTO

Ilari Kallio
Johtava asiantuntija