KULUTTAJALIITTO
KONSUMENTFÖRBUNDET

LAUSUNTO 14.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asia: HE 111/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

LAUSUNTO ESITYKSESTÄ EDUSTAJAKANNELAINSÄÄDÄNNÖKSI

Kuluttajaliitto ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää kohteliaimmin seuraavat huomiot:

Kuluttajaliitto osallistui mietinnön valmistelleen työryhmän työskentelyyn ja jätti mietintöön yhteisen eriävän mielipiteen yhdessä kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa sekä oman täydentävän lausuman. Niissä esitetyn mukaisesti Kuluttajaliitto katsoo, että edustajakannedirektiivi on kuluttajien oikeussuojan parantamisen näkökulmasta merkittävä ja se tuo mukanaan myös Suomeen kauan odotetun mahdollisuuden kuluttajajärjestöille ajaa kuluttajien oikeuksien toteutumista ryhmäkannemuotoisessa prosessissa. **Valitettavasti lakiesityksessä ehdotetut ratkaisut eivät kuitenkaan toteuta direktiivin tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla, eikä kuluttajien oikeussuoja näin ollen tosiasiallisesti tehostu merkittävästi nykyisestä.**

Kuluttajaliitto pitää erittäin valitettavana sitä, että työryhmän tavoite ja tehtävä oli määritelty siten, että edustajakannedirektiivin täytäntöönpano tuli toteuttaa olemassa olevan lainsäädännön pohjalle tarkoituksenmukaisin muutoksin. Tätä työryhmässä tulkittiin tiukasti siten, että ehdotettiin tehtäväksi vain välttämättömät muutokset nykylainsäädäntöön. Tämä johti siihen, ettei lakiesityksessä esitetä oikeastaan laisinkaan muutoksia nykyisiin prosessuaalisiin sääntöihin, joita ryhmäkannelainkin osalta noudatetaan. **Nykymuotoista ryhmäkannelakia ei voida pitää kuluttajien kannalta erityisen toimivana ja tehokkaana oikeusturvana, sillä sen perusteella ei ole koskaan käsitelty yhtään kannetta tuomioistuimessa.** Lain vaikuttavuus on perustunut kanneoikeuden omaavan kuluttajansuojaviranomaisen mahdollisuuteen käyttää ryhmäkannetta pelotteena elinkeinonharjoittajan kanssa käymissään neuvotteluissa. Kanneoikeuden nyt laajentuessa järjestöihin on huomioitava, ettei järjestöillä ole samanlaista asemaa elinkeinonharjoittajiin nähden kuin valvovalla viranomaisella.

Direktiivi olisi mahdollistanut ns. opt out -menettelyn käyttöönoton hyvityskanteiden osalta, mitä on pidetty laajasti kuluttajajärjestöjen toimesta tiukkaa opt-in -menettelyä tehokkaampana ja tarkoituksenmukaisempana monien kuluttaja-asioiden ajamisessa tuomioistuimissa. Opt out -menettely mahdollistaa kanteiden joustavamman ajamisen ja laajemman kuluttajaryhmän etujen puolesta toimimisen ilman, että jokainen kuluttaja tarvitsee yksilöidä jo prosessin alkuvaiheessa. Ryhmäkannelaki ja oikeudenkäymiskaari kuitenkin perustuvat Suomessa varsin tiukasti määriteltyyn opt in -menettelyyn. **Kuluttajaliitto katsoo, että direktiivin tavoitteita ja tarkoitusta olisi voitu toteuttaa esitettyä paremmin valmistelemalla sellaiset säädösmuutokset lainsäädäntöön, että opt out tai vähintäänkin ns. myöhäinen opt in olisi ollut mahdollista edustajakannelainsäädännön mukaisten hyvityskanteiden käsittelyn osalta.** Useissa Euroopan unionin jäsenmaissa on päädytty tai

ollaan päätymässä kuluttajien kannalta tehokkaampiin prosessuaalisiin ratkaisuihin, joista Suomessakin voitaisiin ottaa oppia. Laajasti kuluttajien etuja koskevissa asioissa yksittäisen kuluttajan taloudellinen intressi saattaa jäädä sen verran pieneksi, etteivät he lähde aktiivisesti mukaan kanteeseen, mutta saman oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneiden kuluttajien yhteenlaskettu taloudellinen intressi voi muodostua hyvinkin suureksi, jolloin yleinen etu puoltaa kanteen ajamista. Opt out -menettely toisi hyödyn suuremman kuluttajaryhmän saataville.

Direktiivi jättää jäsenvaltioiden harkintaan myös sen, käsitelläänkö direktiivin mukaisia kielto- ja hyvityskanteita erillisissä prosesseissa vaiko yhdessä. **Kuluttajaliitto katsoo, että ainakin joiltain osin olisi ollut syytä harkita prosessien yhdistämistä. Prosessiekonomisesti sekä oikeusprosessin keston näkökulmasta ja siten kuluttajien tehokkaamman oikeussuojan toteuttamisen kannalta nyt ehdotettu kahden täysin erillisen prosessin malli on nähdäksemme valitettava.** Markkinaoikeusprosessi eli kieltomenettely mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen kestää yleensä kahdeksasta kuukaudesta muutamaan vuoteen. Ryhmäkanteen käsittely lainvoimaisen kieltopäätöksen jälkeen vie todennäköisesti muutaman lisävuoden, vaikka kanne nostettaisiin samanaikaisesti kieltohakemuksen vireille panemisen kanssa**. Näin ollen kuluttajien menetysten käsittely ja hyvitysten saaminen kestää pahimmillaan yli viisi, jopa lähemmäs kymmenen vuotta.** Kuluttajien menetykset monissa direktiivin soveltamisalan mukaisissa vahinkotapauksissa ovat tyypiltään ja sisällöltään samanlaisia kaikkien kuluttajien osalta. Etenkään näissä tapauksissa ei ole prosessiekonomisesti perusteltua käydä kahta erillistä prosessia hyvityksen vahvistamiseksi kullekin joukkoon kuuluvalle kuluttajalle.

Osa kuluttajien joukkovahinkotapauksissa voi myös olla varsin yksinkertaisia ja kuluttajille kuuluva hyvitys on saatettu määritellä tarkemmin jo säännöstasolla. Erityisesti EU-kuluttajalainsäädäntöön sisältyy jo useita tällaisia säännöksiä. Markkina- ja sopimusoikeudellinen suoja eivät siis enää ole niin jyrkästi toisistaan erillään kuin aiemmin ja siksikin yhdistetty käsittely voisi olla varsin perusteltua. **Kuluttajaliitto katsoo, että eduskunnan tulisi edellyttää prosessisääntöjen kriittistä tarkastelua ja tarvittavien muutosten tekemistä tältä osin kuluttajien tehokkaan oikeussuojan toteuttamiseksi.**

Edustajakannedirektiivi lähtee ennen kaikkea siitä, että kuluttajajärjestöillä tulee olla aktiivinen rooli sen varmistamisessa, että asiaankuuluvia unionin oikeuden säännöksiä noudatetaan. **Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee turvata oikeutetuiksi yksiköiksi nimetyille järjestöille tosiasialliset mahdollisuudet edustajakanteiden ajamiseen kuluttajien puolesta. Menettelyihin liittyvät kulut eivät saa estää oikeutettuja yksikköjä nostamasta kanteita.** Direktiivissä ei säädetä suoraan, mitä tällä tarkoitetaan, mutta perustelutekstien mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tätä velvollisuutta muun muassa suoralla rahoituksella, oikeudenkäyntimaksujen alentamisella tai oikeusapua tarjoamalla. **Kuluttajaliitto on pettynyt siihen, ettei lakiesityksessä ehdoteta mitään näistä. Järjestöjen tosiasialliset mahdollisuudet puolustaa kuluttajien etuja ja oikeuksia jäävät tämän vuoksi huomattavan rajallisiksi muodollisista mahdollisuuksista huolimatta.**

Kolmannen tahon ulkopuolisen rahoituksen mahdollistaminen osana lainsäädäntöä on tärkeä ja hyvä asia, mutta tällainen rahoitusmalli on Suomessa varsin tuntematon ja minkäänlaisia takuita siitä, että tämäntyyppistä rahoitusta on järjestöjen saatavilla lainsäädännössä asetetuin tiukin ehdoin, ei ole. Laajan kuluttajien puolesta ajettavan oikeusprosessin toteuttaminen -etenkin esitetyssä prosessuaalisessa järjestyksessä, jossa kieltoasia tulee viedä markkinaoikeuden käsiteltäväksi ja hyvityskanne Helsingin käräjäoikeuteen- vaatii huomattavia taloudellisia resursseja, joita järjestöillä ei lähtökohtaisesti ole käytettävissään. **Kuluttajaliitto katsoo siksi, että direktiivin tarkoitus jää tältä**

osin toteuttamatta kansallisessa täytäntöönpanossa Suomessa. Näkemyksemme mukaan järjestöjen tosiasiallisten toimintaedellytysten turvaamiseksi olisi tullut esittää konkreettisia toimia esimerkiksi julkisen rahoituksen järjestämisestä tai oikeusavun tarjoamisesta oikeutetuille yksiköille. Lakiesityksessä todetaan, että monet järjestöt saavat suoraa rahoitusta toiminnalleen valtiolta ja että tällä ikään kuin vastattaisiin direktiivin vaatimuksiin taloudellisten mahdollisuuksien turvaamisesta kanteiden ajamiseksi. Järjestöjen saama rahoitus on kuitenkin tarkoitettu niiden tavanomaisen toiminnan harjoittamiseen. Edustajakanteiden ajaminen on uusi tehtävä kaikille järjestöille, eikä kanteita pystytä rahoittamaan tavanomaisella rahoituksella. Järjestöjen saama valtionrahoitus on usein myös hankekohtaista, jolloin rahojen käyttö on tiukasti sidottu tietyn hankkeen toteutukseen. Lisäksi keskustelut ministeriöiden kanssa siitä, miten valtionapua saavat järjestöt voivat käyttää saamaansa valtionapua osoittavat, että on olemassa selkeä riski siitä, etteivät järjestöt voi normaalilla toimintansa rahoituksella edes teoriassa rahoittaa edustajakanteita. **Tällainen tulkinta on täysin ristiriidassa direktiivin perustelutekstien ja sääntelyn tarkoituksen kanssa ja jopa yllä hallituksen esityksen perustelutekstistä kerrotun kanssa. Kuluttajaliitto kohteliaimmin pyytää, että eduskunta edellyttäisi tältä osin oikeutettujen yksikköjen rahoitusta koskevien säännösten selkeyttämistä.**

Nyt ehdotetuilla prosessuaalisilla säännöillä ja prosesseihin liittyvällä huomattavan suurella kuluriskillä suomalaisten kuluttajajärjestöjen mahdollisuudet saada ulkopuolista riitarahoitusta edustajakanteiden ajamiseksi ovat vähäiset. Elinkeinoelämän esittämät ehdotukset kolmansien tahojen rahoituksen kieltämiseksi tai vielä esitettyäkin voimakkaammaksi rajoittamiseksi olisivat omiaan heikentämään kuluttajien oikeussuojan toteutumista entisestään. Tältä osin on huomioitava myös se, että lakiehdotuksessa ehdotetaan oikeutetuille yksiköille varsin tiukkoja lakisääteisiä kriteereitä (kaikkien kannetyyppien osalta), joka vähentää riskiä siitä, että kanteita nostettaisiin perusteetta tai haitan aiheuttamistarkoituksessa. Oikeutetuille yksiköille asetettuja kriteereitä ei tule myöskään missään nimessä enää esitetystä kiristää: jo nyt esitetyt kriteerit ovat tiukemmat kuin mitä direktiivi olisi edellyttänyt.

Edustajakannedirektiivi on mahdollisuus kuluttajien -erityisesti ns. heikoimpien kuluttajaryhmien- oikeussuojan tehostamiseksi, joka Suomessa ollaan osittain hukkaamassa. Edellä esitetyin perusteluin oikeussuojan paraneminen uhkaa jäädä näennäiseksi. **Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä tulisi pyrkiä sellaisten muutosten tekemiseen, joilla lakiehdotuksista saataisiin tosiasiassa toimivampia ja tehokkaampia sekä joilla oikeutettujen yksikköjen taloudelliset mahdollisuudet perusteltujen kanteiden ajamiseen turvattaisiin.**

Kuluttajaliitto ry

Tiina Vyyryläinen
vaikuttamistyön päällikkö, OTK