OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Muistio

2.11.2022 VN/9183/2021

Erityisasiantuntija
Piritta Koivukoski-Kouhia

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

1 Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista. Samalla kumottaisiin rajat ylittävästä kieltomenettelystä annettu laki. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sekä muutettavaksi ryhmäkannelakia ja useita muita lakeja.

Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaisi edustajakanteen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi. Niin sanottu oikeutettu yksikkö voisi panna kanteen vireille kuluttajien puolesta. Oikeutettu yksikkö voisi olla joko viranomainen tai kuluttajajärjestö. Edustajakanteella voisi vaatia elinkeinonharjoittajan toimintatavan kieltämistä sekä hyvitystä kuluttajille aiheutuneesta vahingosta. Kieltoja ja hyvityksiä koskevat edustajakanteet käsiteltäisiin eri menettelyissä.

Kieltotoimenpiteitä koskevassa laissa säädettäisiin oikeutettujen yksiköiden oikeudesta panna vireille edustajakanne, jolla vaadittaisiin kieltotoimenpiteen määräämistä unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan. Kieltotoimenpiteellä elinkeinonharjoittajaa kiellettäisiin jatkamasta menettelyään. Kanteen voisi panna vireille toimivaltainen viranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö. Kieltotoimenpiteen määräisi markkinaoikeus.

Ryhmäkannelakia muutettaisiin siten, että kuluttajaryhmän puolesta hyvitystä koskevan kanteen voisi jatkossa nostaa kuluttaja-asiamiehen lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö. Ryhmäkannelain soveltamisalaa laajennettaisiin direktiivin soveltamisalan mukaisesti nykyisestä siten, että perinteisen kuluttajansuojan lisäksi ryhmäkanteen voisi nostaa esimerkiksi tietosuojaa, rahoituspalveluja taikka liikennettä tai sähköistä viestintää koskevissa asioissa. Ryhmäkanteet käsittelisi nykyiseen tapaan ensimmäisenä asteena Helsingin käräjäoikeus.

Laissa kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi säädettäisiin edellytyksistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän järjestön tulisi täyttää. Asetettavien vaatimusten tarkoituksena olisi varmistaa, ettei edustaja - tai ryhmäkanteita nostettaisi muutoin kuin kuluttajien oikeuksien toteutumiseksi. Näin estettäisiin perusteettomia kanteita. Oikeusministeriö nimeäisi oikeutetut yksiköt.

Jotta kuluttajajärjestöillä olisi käytännössä mahdollisuus nostaa ryhmäkanteita, sallittaisiin ulkopuolinen rahoitus oikeudenkäyntikulujen kattamiseksi. Tällaiselle rahoitukselle asetettaisiin ryhmäkannelaissa tiukat ehdot perusteettomien oikeudenkäyntien estämiseksi ja kuluttajien oikeuksien turvaamiseksi.

2 Asian valmistelu

Euroopan komissio antoi 11.4.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi edustajakanteista kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi ja kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta. Ehdotus oli osa komission *Kuluttajat vahvempaan asemaan* –hanketta. Ehdotusta koskeva valtioneuvoston kirjelmä U 31/2018 vp annettiin eduskunnalle 7.6.2018. Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat poliittisen yhteisymmärryksen direktiiviehdotuksesta kesäkuussa 2020. Direktiivi (EU) 2020/1828 kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta annettiin 25.11.2020 ja se tuli voimaan 24.12.2020. Hyväksytty direktiivi on Suomen neuvottelutavoitteiden mukainen.

Oikeusministeriö asetti 23.4.2021 toimikaudeksi 1.5.2021-31.1.2022 työryhmän, jolle annettiin tehtäväksi valmistella edustajakannedirektiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset säännökset. Työryhmä laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin ajalla 16.2.-31.3.2022 Lausuntopalvelu.fi –palvelun kautta lausunto yhteensä 51 taholta, joista lausunnon antoi 36 tahoa. Lausunnonantajat pitivät työryhmän ehdotusta pääosin onnistuneena niissä puitteissa, jotka osittaisharmonisoiva direktiivi on kansalliselle täytäntöönpanolle jättänyt. Hallituksen esitys on valmisteltu työryhmän mietinnön ja saatujen lausuntojen pohjalta.

3 Esityksen vaikutukset

Valtiontaloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen vaikutukset julkistalouteen ovat vähäiset.

Kieltomenettelyiden osalta edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvan sääntelyn noudattamista valvovilla viranomaisilla on jo nykyisin käytössään tehokkaita menettelyitä. Uuden edustajakannemenettelyn käyttämisestä ei aiheutuisi lisäkustannuksia, koska sitä käytettäisiin toisen, nykyisin käytettävän kieltomenettelyn sijaan. Lähtökohtaisesti lisäkustannuksia aiheutuisi vain niissä yksittäisissä tapauksissa, joissa viranomainen panisi vireille rajat ylittävän kieltokanteen. Vaikka ryhmäkannelain aineellista soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä, viranomaisista ryhmäkanteen voisi jatkossakin nostaa vain kuluttaja-asiamies. Ryhmäkannemenettelyistä aiheutuu kuluttaja-asiamiehelle ja KKV:lle kuluja, jotka katetaan viraston toimintamenoista.

Kieltotoimenpiteitä koskevat edustajakanteet käsiteltäisiin markkinaoikeudessa ja ryhmäkanteet Helsingin käräjäoikeudessa. Uudistus laajentaisi osin tuomioistuinten toimivaltaa ja järjestöjen kanneoikeus voisi tuoda uusia edustaja- ja ryhmäkanteita tuomioistuinten käsiteltäväksi. Potentiaalisten kanteiden pienestä lukumäärästä johtuen uudistuksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia näiden tuomioistuinten toiminnasta aiheutuneisiin kustannuksiin. Kanteista aiheutuvaa työmäärää ja sen mahdollisia vaikutuksia henkilöstötarpeisiin on kuitenkin seurattava tarkasti.

Oikeusministeriölle ehdotetaan tehtäviä, jotka liittyvät järjestöjen nimeämiseen oikeutetuiksi yksiköiksi. Tehtävien hoitamisesta ei todennäköisesti syntyisi lisäresurssitarvetta.

Vaikutukset kuluttajiin, kuluttajajärjestöihin ja elinkeinonharjoittajiin

Kieltotoimenpiteiden osalta Suomessa on jo ennestään toimivat valvontajärjestelmät vastuuviranomaisineen, eivätkä uudistuksen vaikutukset kuluttajiin olisi siten välttämättä merkittäviä. Uudistukset painottuvat ryhmäkannelakiin ehdotettuihin muutoksiin ja erityisesti kanneoikeuden laajentamiseen kuluttajajärjestöille.

Direktiivin keskeisiä tavoitteita on järjestöjen aseman vahvistaminen kuluttajansuojan alalla. Mahdollisuus toimia oikeutettuna yksikkönä ja hankkia tarvittavaa rahoitusta kanteiden nostamiseen lisäisi järjestöjen keinoja edistää niitä kuluttajien etuja, joita ne valvovat. Se, että kuluttajajärjestöillä on myös tosiasiallisia mahdollisuuksia nostaa edustaja- ja ryhmäkanteita, edistää kansalaisyhteiskunnan toimivuutta laajemminkin, ei pelkästään yksittäisten kuluttajien kannalta.

Direktiivin soveltamisala on erittäin laaja, ja se kattaa perinteisen kuluttajakaupan lisäksi lukuisia muita aloja, kuten tietosuoja-, rahoituspalvelu-, matkustus- ja matkailu-, energia-, televiestintä- ja ympäristöalan. Vaikutukset riippuvat siten lopulta siitä, minkälaiset järjestöt hakevat oikeutetuksi yksiköksi nimeämistä, ja mitä asioita ne vievät tuomioistuimeen. Siksi ei ole mahdollista arvioida vaikutuksia kuluttajaryhmittäin. Lähtökohtaisesti järjestöjen kanneoikeus kuitenkin parantaa kaikkien kuluttajien asemaa nykyisestä.

Suomessa ryhmäkannelaki on ollut voimassa vuodesta 2007, ja erinäiset viranomaiskiellot ovat olleet osa oikeusjärjestelmää sitäkin kauemmin. Nyt tehtäväksi ehdotetut muutokset eivät muuttaisi merkittävästi elinkeinonharjoittajien toimintaympäristöä nykyisestä, eivätkä ne aiheuta lainsäädäntöä noudattaville elinkeinonharjoittajille uusia velvoitteita. Uudistuksilla pyrittäisiin vain siihen, että elinkeinonharjoittajan lainvastaisesta toiminnasta kuluttajille aiheutuneet menetykset kohdentuisivat nykyistä tehokkaammin kyseisen elinkeinonharjoittajan kannettavaksi. Ehdotetut uudistukset parantaisivat siten osaltaan yritysten välistä kilpailua ja markkinoiden toimivuutta. Ryhmäkannelain soveltamisalan laajeneminen ja järjestökanteen salliminen lisäisivät yritysten prosessiriskiä, mutta ehdotetuissa laeissa on pyritty mahdollisimman tehokkaasti estämään perusteettomia kanteita.

4 Voimaantulo

Direktiivin noudattamisen edellyttämät lait on annettava viimeistään 25.12.2022, ja ne on tarkoitettu tulemaan voimaan 25.6.2023.

Edustajakannedirektiivin pääasiallinen sisältö (HE 111/2022 vp)

- Tavoitteena parantaa unionin kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa

- Kaikissa jäsenvaltioissa on oltava ainakin yksi menettely, jossa
  - → ns. oikeutetut yksiköt saavat panna vireille kanteita kuluttajien puolesta
  - → kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi
  - → unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastan

- Oikeutettuja yksikköjä voivat olla viranomaiset ja kuluttajajärjestöt
- Laaja soveltamisala: direktiivin liitteessä 66 eri asetusta ja direktiiviä
- Edustajakannedirektiivi on osittaisharmonisoiva
- Jäsenvaltioissa voimassa olevia järjestelmiä ei tarvitse muuttaa

Kielto- ja hyvityskanteet

- Edustajakannemenettelyssä tulee voida vaatia
  - → elinkeinonharjoittajan toimintatavan kieltämistä
  - → hyvitystä kuluttajille elinkeinonharjoittajan toiminnasta aiheutuneesta vahingosta

- Jäsenvaltioilla harkinnanvaraa, käsitelläänkö kielto- ja hyvitystoimenpiteitä koskevat vaatimukset samassa vai eri menettelyissä
- Suomessa markkinoiden toimivuutta varmistavien kieltojen määräämisestä päättää joko valvontavastuussa oleva viranomainen tai markkinaoikeus
- Hyvityksistä päättävät yleiset tuomioistuimet ja ryhmäkanteita käsittelee ensimmäisenä asteena Helsingin käräjäoikeus
- Nykytila ja oikeusjärjestelmän keskeiset rakenteet säilytettäisiin
  - → uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista, kanteet käsittelisi markkinaoikeus
  - → hyvitystoimenpiteitä koskeva sääntely ryhmäkannelakiin, kanteet käsittelisi Helsingin käräjäoikeus

Laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista

- Laissa säädettäisiin oikeutettujen yksiköiden oikeudesta panna vireille edustajakanne, jolla vaadittaisiin kieltotoimenpidettä unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan

- Kieltotoimenpiteellä elinkeinonharjoittajaa kiellettäisiin jatkamasta tai uudistamasta lainvastaista toimintaansa

- Kanneoikeus
  - → Laissa määritellyillä viranomaisilla: Kuluttaja-asiamies, KKV, Finanssivalvonta, Traficom, Fimea, Valvira ja tietosuojavaltuutettu
  - → Oikeutetuksi yksiköksi nimetyillä kuluttajajärjestöillä

- Kieltotoimenpiteen määräisi markkinaoikeus

Ryhmäkannelain muuttaminen

- Kuluttajaryhmän puolesta kanteen voisi nostaa
  - → kuluttaja-asiamies
  - → oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö

- Soveltamisala laajennettaisiin direktiivin soveltamisalan mukaisesti nykyisestä
  - → perinteisin kuluttajansuojan lisäksi ryhmäkanteen voisi nostaa mm tietosuojaa, rahoituspalveluja taikka liikennettä tai sähköistä viestintää koskevassa asiassa

- Kanteet käsittelisi nykyiseen tapaan ensimmäisenä asteen Helsingin käräjäoikeus

- Säilytettäisiin ryhmäkannelain sääntely kanteeseen osallistumisesta
  - → ryhmään ilmoittaudutaan nimenomaisesti (opt in –menettely)

- Sallittaisiin kanteiden ulkopuolinen rahoitus direktiivin reunaehdoilla

Laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi

- Laissa säädettäisiin kriteereistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän järjestön tulisi täyttää
  - → direktiivi täysharmonisoiva sen osalta, millaiset vaatimukset asetetaan rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäville oikeutetuille yksiköille.
  - → kotimaisia edustajakanteita varten nimettäville oikeutetuille yksiköille asetettaisiin samat vaatimukset

- Nimeämisen edellytyksenä muun muassa
  - → järjestön toiminnan tulisi olla vakiintunutta, tosiallista ja julkista
  - → sääntömääräisen tarkoituksensa mukaisesti oikeutettu intressi suojata kuluttajien etuja direktiivin soveltamisalalla
  - → ei tavoittele voittoa eikä ole asetettu konkurssiin
  - → riippumaton

- Asetettavien vaatimusten tarkoituksena
  - → varmistaa, ettei edustaja - tai ryhmäkanteita nostettaisi muutoin kuin kuluttajien oikeuksien toteutumiseksi
  - → estää perusteettomia tai vahingoittamistarkoituksessa nostettavia kanteita

- Oikeusministeriö nimeäisi oikeutetut yksiköt