Valiokunnan lausunto LaVL 15/2018 vp– U 31/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (edustajakanne kuluttajan etujen suojaamiseksi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (edustajakanne kuluttajan etujen suojaamiseksi) (U 31/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- käräjätuomari Ilkka Lahtinen, Espoon käräjäoikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- johtaja Anja Peltonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääsihteeri Juha Beurling, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- asianajaja Olli Pohjakallio, Suomen Asianajajaliitto
- asiantuntija Petri Holopainen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Olli Mäenpää
- yliopistonlehtori Klaus Viitanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 11 päivänä huhtikuuta 2018 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi edustajakanteista kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi ja kuluttajien

etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta (jäljempänä edustajakannedirektiivi). Ehdotus, joka on annettu asiakirjassa KOM(2018) 184 lopullinen, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukseen ja erityisesti sen sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan 114 artiklaan. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Direktiiviehdotusten käsittely on alkanut neuvoston kuluttajansuoja- ja kuluttajavalistustyöryhmässä 24.—25.4.2018.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiivin tavoitteita kannatettavina. Alustavan tarkastelun perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, tuleeko direktiivi edistämään tavoitteiden toteutumista. Ehdotukseen liittyy monia kysymyksiä ja epäselvyyksiä direktiivin soveltamisalasta alkaen. Ehdotuksen suhde nykyiseen valvontamenettelyyn ja riidanratkaisuun on vaikeasti hahmotettavissa. Lainvoimaisen hallinto- tai muun päätöksen sitovuus myöhemmässä vahingonkorvausta koskevassa oikeudenkäynnissä voi osoittautua ongelmalliseksi.

Neuvotteluissa olisi varmistettava, ettei direktiivi heikennä nykyisten julkiseen täytäntöönpanoon perustuvien järjestelmien toimivuutta ja kustannustehokkuutta. Direktiivin säännökset tulisi olla mahdollisimman joustavat siten, että edustajakannejärjestelmä olisi toteutettavissa eri keinoin. Harmonisoidut menettelysäännökset tulisi olla yhteensovitettavissa kansallisten menettelysäännösten kanssa. Neuvotteluissa olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät vahingonkorvausta koskevat aineelliset säännökset ole ristiriidassa kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön kanssa, jos ylipäätään osoittautuu tarpeelliseksi sisällyttää direktiiviin näitä koskevia säännöksiä.

Valtioneuvosto pyrkii direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan komissio on 11 päivänä huhtikuuta 2018 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi edustajakanteista kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi ja kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta (jäljempänä edustajakannedirektiivi). Ehdotus, joka on annettu asiakirjassa KOM(2018) 184 lopullinen, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja erityisesti sen sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan 114 artiklaan.

Samanaikaisesti ehdotuksen kanssa annettiin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee neljään EU:n kuluttajansuojadirektiiviin sisältyvien säännösten muuttamista EU:n kuluttajansuojasäännösten täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta KOM (2018) 185 lopullinen. Viimeksi mainitusta direktiiviehdotuksesta on tehty erillinen kirjelmä (U 26/2018 vp), ja lakivaliokunta lausuu siitä erillisessä lausunnossaan (LaVL 14/2018 vp). Direktiiviehdotukset ovat osa komission ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -hanketta, jota

koskeva tiedonanto KOM (2018) 183 lopullinen annettiin direktiiviehdotusten antamisen yhteydessä. Hankkeella pyritään varmistamaan, että eurooppalaiset kuluttajat voivat hyötyä täysimääräisesti unionin lainsäädännön heille turvaamista oikeuksista.

Edustajakannedirektiivillä luodaan menettely, edustajakanne, jossa edustaja voi nostaa kanteen tuomioistuimessa tai esittää vastaavan vaatimuksen muussa toimivaltaisessa viranomaisessa kuluttajakollektiivin puolesta asiassa, jossa elinkeinonharjoittajan oikeudenloukkaus kohdistuu kuluttajien yhteisiin etuihin. Kuluttajien yhteiset edut on määritelty direktiiviehdotuksessa tarkoittamaan useiden kuluttajien etuja.

Direktiivillä annettaisiin edustajakanteita koskevat vähimmäissäännökset. Direktiivi ei siten estäisi jäsenvaltioita pitämästä voimassa muita edustajakannejärjestelmiä, kunhan ne eivät ole ristiriidassa direktiivin asettamien vähimmäisvaatimusten kanssa, tai kansallisella tasolla antamasta tai pitämästä voimassa muita menettelyjä, jotka mahdollistavat kanteiden nostamisen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi.

Lakivaliokunta pitää direktiivin tavoitteita kuluttajien etujen suojaamisesta kannatettavana. Saadun selvityksen mukaan alustavan tarkastelun perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, tuleeko direktiivi edistämään tavoitteiden toteutumista. Ehdotukseen liittyy valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevin tavoin monia kysymyksiä ja epäselvyyksiä direktiivin soveltamisalasta alkaen. Valiokunta katsoo, että direktiivin sääntelyä on tarpeen jatkoneuvotteluissa selkiyttää.

Edustajakanteella suojattaisiin kuluttajien yhteisiä etuja siten, etteivät kanteen tarkoittamat kuluttajat olisi asianosaisina menettelyssä. Asianosaisasema olisi edustajalla. Väärinkäytösten estämiseksi kanteita saisivat panna vireille kirjelmästä ilmenevin tavoin vain oikeutetut yksiköt (qualified entities). Oikeutettuja yksiköitä voisivat olla sitä varten nimetyt viranomaiset tai kuluttajien etua edustavat järjestöt. Valiokunta pitää perusteltuna direktiivin lähtökohtaa siitä, että oikeutettujen yksiköiden on täytettävä direktiivissä asetetut vaatimukset, kuten se, että yksikkö ei saa tavoitella voittoa. Myös sääntely koskien velvollisuutta ilmoittaa toimintaa rahoittava taho on merkityksellinen. On tärkeää, että vahingoittamistarkoituksessa nostettavien kanteiden estämiseksi oikeutetuille yksiköille asetetaan tiukat vaatimukset.

Edustajakanteen voisi nostaa asiassa, jossa elinkeinonharjoittaja on toiminut direktiivin liitteessä I lueteltujen EU-lainsäädäntöinstrumenttien vastaisesti siten, että toiminta vahingoittaa tai voisi vahingoittaa kuluttajien yhteisiä etuja. Lueteltuja instrumentteja on yhteensä 59 kappaletta. Kirjelmästä ilmi käyvin tavoin kaikki luettelon 59 säädöstä eivät suoraan koske elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä suhteita. Valiokunta pitää perusteltuna jatkoneuvotteluissa arvioida, onko soveltamisalaan kuuluva lainsäädäntöinstrumenttien luettelo asianmukainen.

Oikeutettu yksikkö voisi edustajakanteena vaatia elinkeinonharjoittajan lainvastaisen toiminnan kieltämistä tai vahvistamista kuluttajan suojattuja etuja loukkaavaksi taikka elinkeinonharjoittajan velvoittamista hyvityksen suorittamiseen.

Jos oikeutettu yksikkö edustajana vaatii elinkeinokeinonharjoittajan menettelyn kieltämistä tai menettelyn vahvistamista liitteessä I luetellun EU-lainsäädännön ja kuluttajien yhteisten etujen

vastaiseksi, vaatimuksen esittäminen ei saa edellyttää sitä koskevan valtuutuksen saamista kanteessa tarkoitetuilta yksittäisiltä kuluttajilta.

Oikeutetun yksikön tulee voida nostaa edustajakanne sellaisten toimenpiteiden vaatimiseksi, joilla poistetaan rikkomisen jatkuvat vaikutukset. Näillä toimenpiteillä tarkoitetaan hyvitystä. Hyvitysvaatimuksen tulee kuitenkin perustua lainvoimaiseen päätökseen, jossa todetaan, että elinkeinonharjoittajan menettely rikkoo liitteessä I lueteltua EU-lainsäädäntöä ja vahingoittaa kuluttajien yhteisiä etuja. Toisaalta jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että samalla edustajakanteella voidaan vaatia kieltoa, rikkomisen vahvistamista ja hyvitystä.

Direktiivin mukaan jäsenvaltio voisi edellyttää, että ne yksittäiset kuluttajat, joita rikkominen koskee ja joiden puolesta kanne on nostettu, antavat edustajalle valtuutuksen ennen kuin tuomioistuin tai muu viranomainen antaa rikkomista koskevan vahvistus- tai hyvitystuomion tai päätöksen.

Direktiivin mukaan, jos hallintoviranomainen tai tuomioistuin on vahvistanut lainvoimaisessa ratkaisussaan, että elinkeinonharjoittaja on rikkonut EU-lainsäädäntöä ja vahingoittanut kuluttajien yhteisiä etuja, sitoo tämä ratkaisu kansallista tuomioistuinta, kun kansallisessa tuomioistuimessa myöhemmin käsiteltäisiin samaa elinkeinonharjoittajaa vastaan nostettua toista kannetta, jossa saman rikkomisen johdosta vaaditaan hyvitystä.

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esiin tuotuun näkemykseen siitä, että sääntely viranomaisten ja tuomioistuinten lainvoimaisten ratkaisujen vaikutuksista myöhemmissä hyvitysvelvollisuutta koskevissa oikeudenkäynneissä ei ole ongelmaton. Säännös saattaa rajoittaa asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin niiden tullessa sellaisen ratkaisun sitomaksi, jonka tekemiseen ja sisältöön heillä ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa osallistumalla menettelyyn tai oikeudenkäyntiin, jossa ratkaisu on annettu. Säännös voi olla ongelmallinen myös tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuimen tulisi voida vapaasti ottaa vastaan ja arvioida kaikkea selvitystä, jolla on vaikutusta hyvitystä koskevan riita-asian ratkaisemiseen.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tilanteessa, jossa kuluttajien kärsimä vahinko olisi vähäinen ja hyvityksen jakaminen heille olisi kohtuutonta, hyvitys määrättäisiin maksettavaksi johonkin yleiseen tarkoitukseen, joka palvelee kuluttajien yhteisiä etuja. Suomessa ei ole säännöksiä, jonka mukaan vahingonkorvaus määrättäisiin maksettavaksi muulle kuin vahinkoa kärsineelle taholle.

Vastaavasti direktiiviehdotuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi päättäessään edustajakanteen käsittelyssä annettujen sakkojen tuoton kohdentamista otettava huomioon kuluttajien yhteiset edut. Suomessa valtiolle maksettavaksi tuomittuja sakkoja ei kohdenneta tietyille hallinnonaloille.

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn näkemykseen siitä, että mikäli säännöksistä seuraisi velvollisuus muuttaa vahingonkorvausta koskevaa lainsäädäntöä siten, että korvaus voitaisiin määrätä maksettavaksi taholle, joka ei ole kärsinyt vahinkoa, tai vastaavasti kohdentaa valtiolle maksettavaksi tuomittuja sakkoja tietylle hallinnonalalle, toimenpiteitä ei voida

pitää SEUT 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisina ja niitä on siksi arvioitava kriittisesti jatkoneuvotteluissa.

Suomessa keskeinen oikeutettu yksikkö olisi kuluttaja-asiamies. Voimassaolevan lain mukaan kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimiva kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain (38/1978) ja usean muun kuluttajan suojaksi säädetyn lain säännösten noudattamista. Nykyinen kuluttaja-asiamiehelle säädetty valvontatoimivalta on tulevaisuuteen suuntautuvaa, ja sen tavoitteena on ehkäistä koko kuluttajakollektiivin kannalta ongelmallisina pidettyjen menettelytapojen toistuminen. Kuluttaja-asiamiehen toimintavaihtoehtoina on lainvastaisen menettelyn kieltäminen sakon uhalla sekä vastaavan kiellon hakeminen markkinaoikeudelta.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmi käyvin tavoin tietyissä tilanteissa kuluttaja-asiamies voi nykyisin toiminnallaan edistää kuluttajan menetysten hyvittämistä. Kuluttaja-asiamies voi harkintansa mukaan avustaa kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa yleisessä tuomioistuimessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä. Kuluttaja-asiamies voi myös saattaa asioita ryhmävalituksena kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ja panna vireille ryhmäkanteita yleisissä tuomioisuimissa. Näissä tilanteissa on kysymys tapahtuneiden lainvastaisuuksien aiheuttamien menetysten hyvittämisestä yksittäisille kuluttajille.

Nykyisin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen riita-asian käsittelystä yleisessä tuomioistuimessa ryhmäkanteena säädetään ryhmäkannelaissa (444/2007). Ainoastaan kuluttaja-asiamies voi kantajana panna vireille ryhmäkanteen ja käyttää siinä asianosaisena puhevaltaa. Vastaavanlaisesta menettelystä kuluttajariitalautakunnassa säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007).

Ehdotuksen myötä nykyisestä järjestelmästä, jonka mukaan viranomainen valvoo kuluttajien suojaksi tehdyn lainsäädännön noudattamista siten, että lainvastaiset menettelytavat voidaan viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksellä kieltää (jäljempänä julkinen täytäntöönpano), siirryttäisiin järjestelmään, jonka mukaan oikeutettu yksikkö voi tuomioistuimessa tai hallintoviranmaisessa yksittäisen kuluttajaryhmän edustajana vaatia menettelytavan kieltämistä, menettelytavan vahvistamista lainvastaiseksi ja hyvityksen määräämistä kuluttajaryhmän jäsenille (jäljempänä yksityinen täytäntöönpano). Julkisessa täytäntöönpanossa turvataan kuluttajien oikeuksia ryhmänä (yleinen kuluttajakollektiivi). Yksityisessä täytäntöönpanossa toteutetaan määritellyn kuluttajaryhmän oikeuksia (esim. elinkeinonharjoittaja x:n kanssa sopimuksen vuonna 2013 tehneet kuluttajat).

Julkinen täytäntöönpano perustuu käytännössä sanktioihin, joita tuomitaan maksettaviksi, jos päätöksessä asetettuja kieltoja tai muita velvoitteita ei noudateta. Yksityinen täytäntöönpano toteutuu viime kädessä siten, että tuomiossa asetetun velvoitteen pakkotäytäntöönpanoa haetaan ulosottoviranomaiselta. Vaikka tavoite on kieltokanteiden osalta sama julkisessa ja yksityisessä täytäntöönpanossa, juridinen rakenne on täysin eri. Saadun selvityksen mukaan uusi rakenne voi johtaa siihen, että nykyistä julkiseen täytäntöönpanoon perustuvaa lainsäädäntöä olisi muutettava vastaamaan yksityisen täytäntöönpanon periaatteita.

Valiokunnan lausunto LaVL 15/2018 vp

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että direktiiviehdotuksen suhde nykyiseen valvontamenettelyyn ja riidanratkaisuun on vaikeasti hahmotettavissa. Valiokunta katsoo, että neuvotteluissa tulee varmistaa, ettei direktiivi heikennä nykyisten julkiseen täytäntöönpanoon perustuvien järjestelmien toimivuutta ja kustannustehokkuutta. Direktiivin säännöksien tulee olla mahdollisimman joustavat siten, että edustajakannejärjestelmä on toteutettavissa eri keinoin. Harmonisoitujen menettelysäännösten tulee olla yhteensovitettavissa kansallisten menettelysäännösten kanssa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 14.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Eeva-Maria Maijala kesk
varajäsen Sanna Marin sd
varajäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto