

**U 31/2018 vp**

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä huhtikuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi edustajakanteista kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi ja kieltokannedirektiivin kumoamisesta.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2018

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO  
30.5.2018

EU/2018/0903

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EDUSTAJAKANTEISTA KULUTTAJIEN YHTEISTEN OIKEUKSIEN SUOJAAMISEKSI JA KIELTOKANNEDIREKTIIVIN KUMOAMISESTA**

**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

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.

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.

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.

Edustajakannedirektiiviä koskevan ehdotuksen taustalla on muun muassa komission 11 päivänä kesäkuuta 2013 antama suositus KOM(2013) 401 lopullinen yhteisten periaatteiden soveltamisesta ryhmäkanteisiin ja muihin kollektiivisiin oikeussuojakeinoin EU:n jäsenvaltioissa, sanotun suosituksen toimeenpanosta tehty arviointi sekä alun perin jo vuonna 1998 annettu ja vuonna 2009 uudelleenlaadittu direktiivi kuluttajien etujen suojaamisesta tarkoittavista kieltokanteista (jäljempänä *kieltokannedirektiivi*) ja sanotun direktiivin toimivuudesta tehty arviointi. Kieltokannedirektiivin toimivuuden arviointi on toteutettu osana EU:n kuluttaja- ja markkinälainsäädäntöä koskevaa REFIT-toimivuustarkastusta.

**2 Direktiivin pääasiallinen sisältö**

**2.1 Yleistä**

Direktiivillä luotaisiin menettely, edusajakanne, 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.

## 2.2 Kantaja

Edustajakanteella suojattaisiin kuluttajien yhteisiä etuja siten, etteivät kanteen tarkoittamat kuluttajat olisi asianosaisina menettelyssä. Asianosaisasema olisi edustajalla.

Väärinkäytösten estämiseksi kanteita saisi panna vireille vain oikeutetut yksiköt (*qualified entities*). Oikeutettuja yksiköitä voisivat olla sitä varten nimetyt viranomaiset tai kuluttajien etua edustavat järjestöt. Oikeutettujen yksiköiden olisi täytettävä direktiivissä asetetut vaatimukset. Yksikön tulee olla asianmukaisesti perustettu jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, direktiivin kattaman unionin lainsäädännön noudattamisen varmistaminen tulee olla oikeutetun yksikön oikeutetun edun mukaista eikä yksikkö saa tavoitella voittoa. Jos sanotut vaatimukset täyttyvät, jäsenvaltion olisi nimettävä yksikkö oikeutetuksi yksiköksi. Yksikkö voitaisiin *ad hoc* perusteella nimetä myös yksittäistä edustajakannetta varten. Erityisesti kuluttajajärjestöt ja riippumattomat julkiset elimet tulee voida hyväksyä oikeutetun yksikön asemaan. Jos oikeutettu yksikkö vaatii edustajakanteella jäljempänä määriteltyä hyvitystä, on sen ilmoitettava tah, joka sen toimintaa rahoittaa, sekä niiden varojen alkuperä, joilla se rahoittaa kysymyksessä olevan kanteen ajamisen. Oikeutetun yksikön olisi tällöin myös osoitettava, että sillä on riittävät taloudelliset voimavarat, joiden avulla se voi ajaa kanteessa tarkoitettujen kuluttajien etuja sekä vastata sen maksettavaksi tulevista kuluista, jos kanne hylätään.

## 2.3 Soveltamisala

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.

Direktiivi kattaisi lukuisia eri aloja, kuten tietosuoja-, rahoituspalvelu-, matkustus- ja matkailu-, energia-, televiestintä- ja ympäristöalan. Direktiivi tulisi sovellettavaksi, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo sellaisia unionin oikeuden säännöksiä, joilla suojataan kuluttajien etuja, riippumatta siitä, puhutaanko kyseisessä unionin lainsäädännössä kuluttajista vai matkailijoista, käyttäjistä, asiakkaista, piensijoittajista, yksityisasiakkaista tai muista vastaavista. Kaikki luetelun 59 säädestä eivät siten suoraan koske elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä suhteita. Luettelossa on esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/125/EY energian liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/31/EU rakennusten energiatehokkuudesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 66/2010 EU-ympäristömerkistä.

## 2.4 Vaatimukset

Oikeutettu yksikkö voisi edustajakanteena vaatia elinkeinonharjoittajan lainvastaisen toiminnan kieltämistä tai vahvistamista kuluttajan suojattuja etuja loukkaavaksi taikka elinkeinonharjoittajan velvoittamista hyvityksen suorittamiseen. Hyvitystä voisi olla esimerkiksi korvaus, hinnanalennus, tuotteen korvaaminen uudella tai sen korjaaminen.

Kielto, vahvistaminen ja hyvitys olisi voitava määrätä samassa menettelyssä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että vain määrätty oikeutetut yksiköt voivat vaatia kaikkia toimenpiteitä.

Jos oikeutettu yksikkö edustajana vaatii elinkeinonharjoittajan 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. Edustajan ei myöskään tarvitsisi esittää näyttöä kyseisten kuluttajien kärsimistä todellisista vahingoista tai elinkeinonharjoittajan tahallisuudesta tai huolimattomuudesta.

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 kieltä, rikkomisen vahvistamista ja hyvitystä.

Jäsenvaltio voisi edellyttää, että ne yksittäiset kuluttajat, joita rikkominen koskee ja joiden puolesta kanne on nostettu, antavat edustajalle valtuutuksen ennen kuin tuomioistuimien tai muu viranomaisen antaa rikkomista koskevan vahvistus- tai hyvitystuomion tai päätöksen.

Jäsenvaltiot voisivat sallia, että tuomioistuimien tai viranomaisen tapauksissa, joissa on vaikeaa selvittää yksittäisen kuluttajan kärsimä vahingon määrä, hyvitysvastuuta koskevan ratkaisun sijaan antaa vahvistustuomion, joka koskee elinkeinonharjoittajan vastuuta liitteessä I tarkoitettujen unionin lainsäädännön rikkomisen johdosta aiheutuneesta vahingosta. Vahvistustuomiota ei kuitenkaan saisi antaa, jos kuluttajat ovat selkeästi tunnistettavissa ja heidän kärsimänsä vahingot ovat keskenään vertailukelpoisia. Hyvitys olisi tällöin kohdistettava kuluttajille, joita kanne koskee. Vahvistustuomiota ei myöskään saisi antaa silloin, kun kuluttajat ovat kärsineet vähäisen vahingon, ja elinkeinonharjoittajan näkökulmasta olisi kohtuutonta jakaa hyvitys heille. Tällöin tuomittu hyvitys olisi kohdistettava johonkin yleiseen tarkoitukseen, joka palvelee kuluttajien yhteisiä etuja.

Direktiiviehdotuksen mukaan tuomioistuimen tai viranomaisen ratkaisulla, jolla elinkeinonharjoittaja on velvoitettu suorittamaan hyvitystä, ei ole vaikutusta muihin EU:n tai kansallisen lainsäädännön mukaisiin oikeuksiin, joiden nojalla vahinkoa kärsinyt kuluttaja voi saada hyvitystä.

## 2.5 Sovinnot

Direktiivissä säädettäisiin oikeutetun yksikön ja elinkeinonharjoittajan välisistä sovintosopimuksista. Tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tulisi voida kehottaa oikeutettua yksikköä ja elinkeinonharjoittajaa pyrkimään sopimaan hyvityksestä. Jos osapuolet sopivat asiasta, tuomioistuimen on hyväksyttävä sovinto ja varmistettava muun muassa sovinnon lainmukai-

suus. Yksittäisen kuluttajan tulee voida hyväksyä tai hylätä sovinto omassa asiassaan. Sillä, että kuluttaja on saanut hyvityksen, ei ole vaikutusta muihin EU:n tai kansallisen lainsäädännön mukaisiin oikeuksiin, joiden nojalla vahinkoa kärsinyt kuluttaja voi saada hyvityksen.

## **2.6 Tuomiosta tai päätöksestä tiedottaminen**

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuomioistuin tai hallintoviranomainen edellyttäisi elinkeinonharjoittajaa, joka on todettu lainvoimaisessa ratkaisussa rikkoneen sääntöjä, ilmoittamaan ratkaisusta rikkomisen kohteeksi joutuneille kuluttajille.

## **2.7 Lainvoimaisen ratkaisun sitovuus myöhemmässä oikeudenkäynnissä**

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

Jäsenvaltioiden olisi lisäksi varmistettava, että lainvoimainen ratkaisu, joka on annettu toisessa jäsenvaltiossa, katsotaan jäsenvaltioiden tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa kumottavissa olevaksi olettamukseksi siitä, että rikkominen on tapahtunut.

Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa annettu lainvoimainen vahvistustuomio merkitsee kiistämätöntä vahvistusta elinkeinonharjoittajan vastuusta suhteessa rikkomisesta vahinkoa kärsineisiin kuluttajiin, kun kansallisessa tuomioistuimessa käsitellään samaa elinkeinonharjoittajaa vastaan nostettua toista kannetta, jossa saman rikkomisen johdosta vaaditaan hyvitystä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kuluttajat voivat nostaa tällaisia yksilöllisiä hyvityskanteita nopeutettujen ja yksinkertaistettujen menettelyiden mukaisesti.

## **2.8 Saatavan vanhentuminen**

Jos kuluttajan oikeuteen nostaa hyvitysassiassa kanne sovelletaan saatavan vanhentumista koskevia säännöksiä, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että edustajakanteen nostaminen lykkää tai keskeyttää vanhentumisajan kulumisen.

## **2.9 Todisteet**

Direktiivissä säädettäisiin editiosta. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että oikeutetun yksikön esitettyä kohtuullisesti saatavissa olevat edustajakannetta tukevat tosiseikat ja todisteet sekä viitannut vastaajan hallussa oleviin lisätodisteisiin, tuomioistuin tai hallintoviranomainen voisi oikeutetun yksikön pyynnöstä kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti ja ottaen huomioon unionin ja kansalliset salassapitosäännöt määrätä vastaajan esittämään tällaiset lisätodisteet.

## **2.10 Seuraamukset**

Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava säännöksiä seuraamuksista, joilla varmistettaisiin edustajakanteen käsittelyn yhteydessä annettujen lainvoimaisten ratkaisujen noudattaminen. Seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavat. Seuraamuksena tulisi voida määrätä sakkoja. Jäsenvaltioiden olisi päättäessä sakoista saatujen tulojen käyttämisestä otettava huomioon kuluttajien yhteiset edut.

## **2.11 Tuki oikeutetuille yksiköille**

Jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin, että edustajakanteisiin liittyvät oikeudenkäyntikulut eivät muodosta taloudellista estettä edustajakanteiden nostamiselle. Jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi alentaa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten maksuja, antaa oikeutetuille yksiköille yleistä oikeusapua tai myöntää oikeudellisille yksiköille julkista rahoitusta.

Silloin, kun oikeutettujen yksiköiden olisi ilmoitettava vireillä olevasta edustajakanteesta asianomaisille kuluttajille, ilmoittamisesta aiheutuvat kulut olisi voitava periä takaisin elinkeinonharjoittajalta menettelystä aiheutuneina kuluina, jos kanne hyväksytään.

## **2.12 Rajat ylittävät edustajakanteet**

Jäsenvaltiossa oikeutetun yksikön, joka on sisällytetty oikeutetuista yksiköistä pidettävään luetteloon, tulisi voida nostaa kanteita toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että silloin kun rikkominen vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa usean eri jäsenvaltion kuluttajiin, useat oikeutetut yksiköt eri jäsenvaltioista voivat näiden kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostaa edustajakanteita jäsenvaltion toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa joko esiintyen yhdessä tai yhden oikeutetun yksikön edustamana.

## **2.13 Loppumääräykset**

Direktiiviehdotus sisältää säännökset kieltokannedirektiivin kumoamista, edustajadirektiivin soveltamisen seurannasta ja arvioinnista, implementoinnista, sovellettavaksi tulemisesta, siirtymäsäännöksistä ja voimaantulosta.

## **3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 114 artiklaan.

Toisin kuin nykyisessä kieltokannedirektiivissä edustajakannedirektiivissä annettaisiin säännöksiä, joilla jäsenvaltioiden riita-asian oikeudenkäyntimenettelyä koskevaa lainsäädäntöä harmonisoidaisiin direktiivin soveltamisalan puitteissa.

Jäsenvaltioiden välisestä oikeudellisesta yhteistyöstä siviilioikeuden alalla säädetään SEUT 81 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Koska direktiiviehdotus sisältää siviilioikeudellisen yhteistyön alaan kuuluvia elementtejä, kysymyksen alaiseksi voidaan asettaa se, että oikeusperustaksi on ilmoitettu yksin sisämarkkinoiden toimivuutta koskeva 114 artikla. Direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden harkintaan on kuitenkin jätetty kysymys siitä, minkälaisessa menettelyssä —hallinnollisessa vai oikeudellisessa— kuluttajien yhteisiä etuja suojattaisiin direktiivillä tarkoitettulla tavalla. Jäsenvaltiot voisivat näin ollen panna täytäntöön direktiivin asettamat vähimmäissäännökset yhdenmukaistamalla vain hallintoasioissa noudatettavia menettelysäännöksiä puuttumatta siviiliprosessioikeuden alaan kuuluvaan lainsäädäntöön. Vaikka direktiivissä annettaisiin säännöksiä vahingonkorvausvaatimuksen käsittelemiselle oikeudellisessa tai hallintoviranomaisessa, kysymys ei siten olisi *ipso jure* siviilioikeuden alaan kuuluvasta yhteistyöstä.

Ottaen huomioon direktiiviehdotuksessa esitetty argumentaatio, sekä se, että nykyisen kieltokannedirektiivin oikeusperusta on SEUT 114 artikla, voidaan katsoa, että sanottu oikeusperusta on direktiiviehdotukselle riittävä. Suomi pitäisi kuitenkin avoimempana sen myöntämistä, että vahingonkorvausta koskevat riita-asiat käsitellään kaikissa jäsenvaltioissa yleisissä tuomioistuimissa riita-asian käsittelystä säädettyssä järjestyksessä, ja ehdotuksen perustamista sen johdosta myös SEUT 81 artiklaan.

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. Esimerkiksi ylinopeussakkoja ei kohdenneta liikennevalvontaan.

Jos säännöksistä seuraisi velvollisuus muuttaa vahingonkorvausta koskevaa lainsäädäntöä siten, että korvaus voitaisiin määrätä maksettavaksi tahoille, joka ei ole kärsinyt vahinkoa tai vastaavasti kohdentaa valtiolle maksettavaksi tuomittuja sakkoja tietyille hallinnonaloille, toimenpiteitä ei voida pitää SEUT 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisina ja niitä on siksi arvioitava kriittisesti jatkoneuvotteluissa.

Edellyttäen, ettei edellä selostetuista säännöksestä seuraa velvollisuutta muuttaa vahingonkorvausta koskevaa lainsäädäntöä tai sakkotulojen kohdentamisvelvoitteita, direktiiviehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

## 4 Vaikutusarviointi

### 4.1 Komission vaikutusarviointi

Komission tekemä vaikutusarviointi on sisällytetty asiakirjan SWD(2018) 96 lopullinen osiin 1—3. Komissio pitää vaikutusarvioinnissaan ehdotettua edustajakannetta helppona ja tehokkaana oikeussuojakeinona, joka vähentäisi kuluttajille aiheutuvaa vahinkoa ja hyödyttäisi erityisesti haavoittuvia kuluttajia. Menettely parantaisi pelotevaikutuksellaan sääntöjen noudattamista elinkeinonharjoittajien keskuudessa ja lisäisi näin kuluttajien tuntemaa luottamusta.

Sääntöjä noudattavat elinkeinonharjoittajat hyötyisivät oikeudenmukaisemmasta kilpailuympäristöstä eikä edustajakannejärjestelmästä aiheutuisi niille uusia kustannuksia tai muita kuluja.

Seuraamuksiin, oikeussuojakeinoihin sekä kollektiivisiin kieltokanteisiin ja hyvityksiin liittyvät toimenpiteet aiheuttaisivat kustannuksia niille jäsenvaltioille, joiden on uudistettava esimerkiksi seuraamuksia tai kuluttajien oikeussuojakeinoja koskevaa kansallista lainsäädäntöään. Sääntöjen parempi noudattaminen toisi kuitenkin säästöjä hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen vähentyneiden kustannusten ansiosta. Kollektiivisilla oikeussuojakeinoilla järkeistettäisiin oikeudellisia menettelyjä joukkovahinkotilanteissa.

Kun EU:n kuluttajalainsäädännön noudattaminen parantuisi, kuluttajan oikeuksista tulisi konkreettisempia yksittäiselle kuluttajalle. Näin kansalaiset ja yritykset hyväksyisivät EU-sääntöjen tuoman lisäarvon paremmin. Edustajakanteella parannettaisiin oikeussuojan saatavuutta.

### 4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomessa keskeinen oikeutettu yksikkö olisi kuluttaja-asiamies. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimiva kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain (38/1978) ja usean muun kuluttajan suojaksi säädetyn lain säännösten noudattamista. 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.

Tietyissä tilanteissa kuluttaja-asiamies voi 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 tuomioistuimissa. Näissä tilanteissa on kysymys tapahtuneiden lainvastaisuuksien aiheuttamien menetysten hyvittämisestä yksittäisille kuluttajille.

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen riita-asian käsittelystä yleisessä tuomioistuimessa ryhmäkanteena säädetään ryhmäkannelaissa (444/2007). Lakia sovelletaan kuluttaja-asiamiehen toimivallan mukaisessa laajuudessa kuitenkin niin, ettei sitä sovelleta arvopaperimarkkina-laissa (495/1989) tarkoitetun arvopaperin liikkeeseenlaskijan tai julkisen ostotarjouksen tekijän menettelyä koskevassa riita-asiaassa. Ainoastaan kuluttaja-asiamies voi kantajana

panna vireille ryhmäkanteen ja käyttää siinä asianosaisena puhevaltaa. Vastaavanlaisesta menettelystä kuluttajariitalautakunnassa säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007).

Kieltokannedirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön lailla rajat ylittävistä kieltomenettelyistä (1189/2000). Laki koskee kieltojen hakemista ja määräämistä rajat ylittävissä tilanteissa.

Jos edustajakannetta koskeva direktiiviehdotus hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossaan, edellyttäisi se muutoksia tehtäväksi muun muassa Kilpailu – ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin (661/2012), kuluttajansuojalakiin ja ryhmäkannelakiin. Myös oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013) olisi muutettava. Kieltokannedirektiivin kumoamisen johdosta myös laki rajat ylittävistä kieltomenettelyistä olisi kumottava ja korvattava uudella lainsäädännöllä.

Ehdotuksen mukaan nykyisestä järjestelmästä, jonka mukaan viranomainen valvoo kuluttajien suojaksi tehdyn lainsäädännön noudattamista siten, että lainvastaiset menettelytavat voidaan viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksellä kieltää (jäljempänä *julkinen täytäntöönpano*), korvattaisiin järjestelmällä, jonka mukaan oikeutettu yksikkö voi tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa 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 maksettavaksi, jos päätöksessä asetettuja kieltoja tai muita velvoitteita ei noudateta. Yksityinen täytäntöönpano toteutuu viime kädessä siten, että tuomiossa asetetun velvoitteen pakkotäytäntöönpanoa haetaan ulosottoviranomaiselta. Ehdotuksessa kieltokanteeseen sovellettavat menettelysäännökset on laadittu niin, että nykyiseen julkisen täytäntöönpanon malliin puututtaisiin mahdollisimman vähän. Tämä toteutettaisiin siten, etteivät jäsenvaltiot näissä asioissa saisi edellyttää valtuutusta kuluttajaryhmän jäseniltä eikä myöskään näytön esittämistä siitä, että kysymyksessä olevat kuluttajat olisivat kärsineet tosiasiallista vahinkoa kiellettäväksi vaaditusta menettelytavasta. Vaikka tavoite on kieltokanteiden osalta sama julkisessa ja yksityisessä täytäntöönpanossa, juridinen rakenne on täysin eri. Uusi rakenne voi johtaa siihen, että nykyistä julkiseen täytäntöönpanoon perustuvaa lainsäädäntöä olisi muutettava vastaamaan yksityisen täytäntöönpanon periaatteita.

Hyvitykset kuuluvat siviilioikeuden alaan ja näin luontevasti yksityisen täytäntöönpanon piiriin. Suomessa hyvityksen vaatimisesta edustajakanteella säädetään ryhmäkannelaissa. Ensimmäistäkään ryhmäkannetta ei ole vielä nostettu ja laki toimii käytännössä ennaltaehkäisevästi. Ryhmäkannelain mukaan ainoastaan kuluttaja-asiamies voi nostaa ryhmäkanteen kuluttajaryhmän puolesta. Direktiiviehdotuksen mukaan tällainen oikeus olisi annettava myös muille tahoille, jos nämä täyttäisivät oikeutetulle yksikölle asetetut vaatimukset. Ehdotus edellyttäisi ryhmäkannelain muuttamista.

Direktiivissä on verraten vähän säännöksiä ryhmän jäsenen asemasta oikeudenkäynnissä ja ratkaisun vaikutuksista ryhmän jäseneen. Ryhmäkannelaissa säädetään muun muassa tuomion sitovuudesta ja ryhmän jäsenen mahdollisuudesta hakea itse muutosta tuomioistuimen häntä koskevaan ratkaisuun. Ehdotuksen perusteella ei ole vielä mahdollista arvioida näiden säännösten muutostarvetta.

Direktiivissä säädettäisiin viranomaisten ja tuomioistuinten lainvoimaisten ratkaisujen vaikutuksista myöhemmissä hyvitysvelvollisuutta koskevista oikeudenkäynneissä. Ehdotus 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.

#### **4.3 Vaikutukset kuluttajien ja yritysten asemaan sekä viranomaisten toimintaan**

Edustajakannejärjestelmä, joka mahdollistaisi esimerkiksi kuluttajajärjestöjen toimimisen kantajana, voisi nykyistä tehokkaammin edistää oikeussuojan toteutumista sellaisissa kuluttajariidoissa, joissa samanlainen oikeudenloukkaus on kohdistunut suureen ryhmään samassa asemassa olevia henkilöitä. Nykyiseen ryhmäkannejärjestelmään kuten myös ehdotettuun edustajakanteeseen liittyy kuitenkin monia erityispiirteitä. Kysymykset vaatimuksen ja perusteen samanaisuudesta, ryhmän muodostumisesta ja oikeudenkäyntikuluvastusta ovat keskeisessä asemassa. Vaikka kuluttajajärjestöt saisivat kanneoikeuden, se ei poistaisi oikeudenkäyntikuluriskiä, joka on aina merkittävä suuressa jutussa. Direktiivi ei siksi välttämättä johtaisi edustajakanteiden määrän lisääntymiseen.

Elinkeinoelämä on aikanaan kansallisella tasolla suhtautunut varauksellisesti ryhmäkannelain-säädännön tekemiseen ja sittemmin sen mahdolliseen laajentamiseen. Suomessa ei ole nostettu yhtään ryhmäkannetta, mutta lailla arvioidaan olevan riitoja ennalta ehkäisevä vaikutus. Direktiivi laajentaisi kanneoikeuden myös muille kuin viranomaisille. Laajemman kanneoikeuden vaikutuksia on vaikea arvioida. Vahingoittamistarkoituksessa nostettavien kanteiden esittämisiksi oikeutetuille yksiköille asetetaan tiukat vaatimukset.

Edustajakannejärjestelmä ei todennäköisesti toisi säästöjä oikeushallinnon alalla, koska edustajakanteen hallinnointi on raskaampaa kuin tavanomaisen riita-asian hallinnointi. Jos ehdotus vaikuttaa kielteisesti viranomaisvalvontaan perustuvan hallinnollisen kieltoimenettelyn käyttömahdollisuuksiin siirtämällä kuluttajansuojan painopistettä riita-asioiden ratkaisemiseen, voisi tämä heikentää kuluttajansuojajärjestelmän toimivuutta.

## **5 Ahvenanmaan toimivalta**

Lainkäyttöön liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Myös kuluttajansuojaa koskeva sääntely kuuluu itsehallintolain 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnalle.

## **6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa**

Oikeusministeriö on järjestänyt edustajakanteita koskevasta direktiiviehdotuksesta ja sen kanssa samanaikaisesti annetusta toisesta kuluttajansuojadirektiiviehdotuksesta (KOM (2018) 185 lopullinen) 9.5.2018 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset viranomaiset ja

elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt. Ehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos on lisäksi käsitelty kirjallisessa menettelyssä 11.—16.5.2018 EU-jaostossa 8 (sisämarkkinat).

Direktiiviehdotusten käsittely alkoi neuvoston kuluttajansuoja- ja kuluttajavalistustyöryhmässä 24—25.4.2018. Kokouksessa komissio esitteli ehdotuksiin liittyvän tiedonannon, niistä tehdyn vaikutusarvioinnin sekä ehdotusten sisältämät keskeiset muutokset.

## **7 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.