

Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

KKV tekee aika ajoin tutkintapyyntöjä valvontatoiminnassa havaitusta mahdollisesta rikosoikeudellisen teon tunnusmerkistön täyttävästä elinkeinotoiminnasta. Rikosnimikkeenä tutkintapyynnöissä on tyypillisesti ollut markkinointirikos (RL 30 luku 1 §) tai petos (36 luku 1-3 §). Näille tekemuodoille on yhteistä, että teko tai menettely kohdistuu suureen joukkoon kuluttajia, jossa yksittäisen kuluttajan vahinko voi olla pieni, mutta elinkeinonharjoittajan lainvastaisella menettelyllä saama kokonaishyöty voi olla huomattavan suuri ja haitta kansantaloudellisesti merkittävä vahingoittaessaan rehellisesti toimivien elinkeinonharjoittajien asemaa markkinoilla.

KKV:n kokemus on ollut, että nämä tutkintapyynnot eivät juurikaan etene tuomioistuinkäsittelyyn asti. Synä voi olla, että yksittäisen kuluttajan pienen vahingon vuoksi asioita ei priorisoida ja ne voidaan katsoa yksittäiseksi kuluttajariita-asioiksi. Tätä taustaa vasten alaryhmän toimenpide-ehdotukset toteutuessaan voivat tuoda parannusta nykytilanteeseen. Erityisesti toimenpide-ehdotukset;

- 1) syyttäjän aktiivisempi ja varhaisempi osallistuminen esitutkintaan siirtämällä tutkinnanjohtajuus esitutkintaviranomaisilta syyttäjälle muissa kuin yksinkertaisissa ja rutiininomaisissa rikosasioissa - kuten esimerkiksi markkinointirikosjutuissa
- 2) sähköinen ja tietoturvallinen tekninen alusta, minne esitutkintaviranomainen tallennettaisi esitutkinnan aikana kertyvää tutkinta-aineisto esitutkinnan edetessä. Tallennettu aineisto olisi jo ennen esitutkinnan päättämistä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän lisäksi myös asianosaisten käytettävissä ja toivottavasti myös kuluttaja-asiamiehellä niissä asioissa, joissa kuluttaja-asiamies on tehnyt tutkintapyynnön koko kuluttajakollektiivin puolesta.
- 3) Prosessuaalisten säännösten muuttaminen erityisesti suureen asianomistajamäärään kohdistuvissa rikoksissa sekä asianomistajien oikeusturvasta huolehtiminen

julkisasiamiesjärjestelmän avulla ja korvaamalla asian-omistajille lähetettävät ilmoitukset julkisilla kuulutuksilla.

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

Kuluttajien oikeussuojaongelmat

Kuluttajariidoissa kanteen nostamisesta ja kanteen riitautuksesta syntyvä kuluriski on vain harvoin järkevässä suhteessa riidan taloudelliseen intressiin. Erityisesti vastapuolen oikeudenkäyntikuluista aiheutuva vaikeasti ennakoitava riski estää oikeussuojan hakemisen. Yksityisen oikeusavun kalleus, julkisen oikeusavun saamisen vaikeus ja oikeusturvavakuutuksissa olevat rajoitukset heikentävät osaltaan kuluttajien mahdollisuuksia oikeudenkäyntiin.

On toistuvasti tilanteita, joissa yritykset käyttävät kuluttajien korkeaa oikeudenkäyntikynnystä hyväkseen. Ne luottavat siihen, ettei kuluttaja vie kantajana taloudelliselta intressiltään vähäisiä riitoja tuomioistuimen ratkaistavaksi ja toisaalta ne luottavat siihen, ettei kuluttajat vastaajana ymmärrä, kykene tai uskalla perusteetontakaan kannetta riitauttaa. Tämä heijastuu yritysten haluun noudattaa lakia sopimussuhteissa.

KKV:n näkemyksen mukaan oikeuslaitostyöryhmän toimenpide-ehdotukset toteutuessaan parantavat kuluttajien oikeussuojaa tilanteissa, joissa kuluttajiin kohdistetaan perusteettomia velkomuskanteita. Erityisesti toimenpide-ehdotuksiin 36 (KKO:n ennakkopäätösmenettelyn kehittäminen), 40 (pienrii-tamenettelyn käyttöönotto), 58 (kuluttajan oikeudenkäyntikuluriskin pienentäminen) ja 59 (kantajan oikeudenkäyntimaksujen periminen prosessin alussa ja vakuus vastaajan oikeudenkäyntikulujen maksamisen turvaamiseksi) liittyy mahdollisuuksia parantaa kuluttajien asemaa.

Summaarisessa menettelyssä esiintyvät ongelmat

Kuluttaja-asiamies on huomannut avustaessaan kuluttajia yleisissä tuomioistuimissa, että käytännössä kaikki velkomuskanteet laitetaan vireille suppealla haastehakemuksella summaarisina velkomusasioina, vaikka kantajan tiedossa olisi, että saatava ei ole OK 5 luvun 3 §:ssä tarkoittamalla tavalla selvä ja riidaton. Käräjäoikeuksien mahdollisuudet havaita perusteettomia vaatimuksia ovat haastehakemuksen suppeuden vuoksi rajalliset. Asian riitaisuutta käräjäoikeuden ei ole mahdollista tutkia suppean haastehakemuksen perusteella, vaan käräjäoikeuden on luotettava kantajan ilmoitukseen asian riidattomuudesta.

Summaarinen menettely on kantajan kannalta helppo, halpa ja varma: Haastehakemus toimitetaan yleisimmin konekielisesti suoraan käräjäoikeuden järjestelmään. Haastehakemus on suppea, ja siinä tulee mainita vain ne seikat, joihin vaatimus välittömästi perustuu. Lisäksi tuomioistuinmaksu on satoja euroja pienempi kuin laajassa riita-asiassa. Vaikka vastaaja riitauttaisikin asian, tuomioistuinmaksu on suppealla haastehakemuksella vireille pannussa asiassa noin puolet laajalla haastehakemuksella vireille pannusta asiasta perittävästä tuomioistuinmaksusta. Tilastojen valossa vastaajat riitauttavat vaatimuksia vain poikkeuksellisesti. Riitaisen tai epäselvän asian panemista vireille suppealla haastehakemuksella ei ole myöskään mitenkään sanktioitu ja velkoja voi aina ilman mitään sanktion uhkaa halutessaan myös peruuttaa haastehakemuksen, mikäli velkoja havaitsee, että asian käsittelyä ei ole syytä jatkaa normaalissa riita-asian käsittelyjärjestyksessä velallisen vastustuksen vuoksi. Kantajalla on siis suorastaan kannustimet esittää summaarisessa menettelyssä myös riitaisiksi tietämiään ja perusteettomia vaatimuksia ja hyödyntää summaarista velkomusprosessia kuluttajien oikeussuojan kustannuksella.

Koskien kuluttajasopimusten kohtuuttomuuden huomioimista viran puolesta, KKV haluaa lisäksi tuoda esille eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn (754/2008), jota voidaan rajat ylittävissä tilanteissa käyttää riidattomien maksuvaatimusten käsittelyyn summaarisen prosessin sijasta. KKV:n havaintojen mukaan maksamismääräysmenettelyä on käytetty tilanteissa, joissa luotonantaja on rikkonut kuluttajansuojalain mukaista hintasääntelyä vaatimuksen kohteena olevien luottosaatavien osalta. KKV katsoo, että velallisten oikeusturvaa tarkasteltaessa työryhmässä tulisi arvioida eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn toimivuutta kansallisesti huomioiden myös Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön aiheesta (esimerkiksi yhdistetyt asiat C-453/18 ja C-494/18).

Summaaristen velkomusasioiden siirto ulosottoviranomaisille

Toimenpide-ehdotus 35

KKV katsoo, että oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukainen summaarisia velkomuksia koskeva lainkäyttötehtävä tulee pysyä tuomioistuimilla. Periaatteellisesti ja velallisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lainkäyttö, mistä täytäntöönpanoperusteen vahvistamisessa summaarisissakin asioissa on kysymys, pidetään sekä muodollisesti että tosiasiallisesti selvästi erillään täytäntöönpanosta.

Mikäli summaaristen asioiden käsittely siirrettäisiin ulosottoviranomaiselle, niin aiempien asiaa koskevien selvitysten perusteella oletus on, että ulosotossa täytäntöönpanoperusteen vahvistamisen yhteydessä tarkistettaisiin kaavamaisesti vain, ettei velallinen ole vastustanut velkojan vaatimusta, jonka jälkeen asia siirtyisi automaattisesti täytäntöön pantavaksi.

Velallisen oikeusturvaan liittyvät kysymykset edellyttävät kuitenkin monipuolisempaa arviointia. Velallisen oikeussuojan kannalta olennaista on, tai ainakin pitäisi olla, myös sen kontrollointi, ettei velkojan vaatimus ole laissa tarkoitettulla tavalla selvästi perusteeton. Tästä valvonnasta lainkäyttäjän on huolehdittava oma-aloitteisesti ja siis riippumatta siitä, pysytteleekö velallinen passiivisena.

Lisäksi summaarisiin asioihin liittyvä lainkäyttäjän velvollisuus tutkia vaatimuksen oikeellisuus oma-aloitteisesti velallisen passiivisuudesta huolimatta on vaatimuksen selvän perusteettomuuden tutkimista laajempi. Unionin oikeudesta ja unionin tuomioistuimen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä seuraa, että kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus viran puolesta arvioida kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY soveltamisalaan kuuluvan sopimusehdon kohtuuttomuutta (ks. KKO:2015:60, KKO:2016:73). Kysymys on usein massaluonteisista kulutusluottosopimuksista, joihin perustuvassa perinnässä velkoja usein turvautuu summaariseen velkomusprosessiin. Jo nykyisessä, tuomioistuinten lainkäyttöresursseihin perustuvassa järjestelmässä haasteelliseksi näyttää osoittautuneen jo se, että suuresta summaaristen asioiden massasta kyettäisiin erottelamaan ne asiat, joissa tuomioistuimelta edellytetään viran puolesta tutkintaa. Myös sanotun direktiivin edellyttämä kohtuuttomuusarviointi on sellaisenaankin vaativa lainkäyttötehtävä.

Se, millä tavoin nämä vaatimukset toteutuisivat ulosottoviranomaisen kaavamaisessa vahvistusmenettelyssä ja selvästi tuomioistuimia vähäisemmillä lakimiesresursseilla, on kyseenalaista ja ei toisi parannusta velallisen oikeusturvaan. Selvää on, ulosotossa tehtävä kaavamainen menettely täytäntöönpanoperusteen vahvistamiseksi ei sovellu sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa mainitun kaltaisia arviointeja joudutaan suorittamaan. Kysymys on sellaisesta harkinnasta, joka on tyyppillistä tuomiovallan käyttämisestä ja joka siten kuuluu tuomioistuimille.

Ennakkopäätösmenettely ja priorisointimahdollisuuksien kehittäminen

Toimenpide-ehdotus 36

Kuluttajariidat ovat usein taloudelliselta intressiltään pienehköjä ja sisällöltään samankaltaisia. Näissä tilanteissa ennakkopäätösten merkitys korostuu laajoja kuluttajaryhmiä koskevien riitojen ratkaisukeinona.

KKV pitää hyvänä toimenpiteitä, joiden avulla pyritään edistämään korkeimman oikeuden mahdollisuuksia antaa ennakkopäätöksiä.

Tuomioistuinten tulisi priorisoida edellä kuvattuja ennakkopäätöstyyppisten juttujen käsittelyä. On siksi tärkeää, että tuomioistuimet löytävät ja ottavat ennakkotapaukset nopeasti ratkaistavaksi.

Samalla kun tuomioistuin käsittelee ennakkotapausta, käsittely muissa vastaavissa jutuissa tulisi voida laittaa viran puolesta lepäämään sekä kyseisessä että muissa tuomioistuimissa. Tämä edellyttää sitä, että summaarisia velkomuskanteita käsittelevät käräjäoikeudet vaihtavat tietoja keskenään. Samanlaisten juttujen koordinoitu käsittely tuomioistuimissa ehkäisee väärinkäytöksiä ja edistää oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta.

Pienriitamenettelyn kehittäminen

Toimenpide-ehdotus 40

Pienriitamenettely soveltuu erityisesti yksittäisiin kuluttajariitoihin. Kuluttajien käytössä oleva yksinkertainen ja kuluriskiä rajaava menettely laskee kuluttajien oikeudenkäyntikynnystä ja on myös tehokas keino vähentää perusteettomien kanteiden nostamista, sillä riitautuksen todennäköisyys saa velkojan harkitsemaan kanteen nostamisen mielekkyyttä.

Pienriitamenettely olisi varteen ottava vaihtoehto kuluttajariitalautakunnan käsittelylle erityisesti tilanteessa, jossa on tarve kuulla todistajia tai saada osapuolia sitova päätös.

KKV pitää tärkeänä menettelyn mahdollisimman nopeaa käyttöönottoa.

Pienriitamenettelyn kehittämisessä KKV näkee parhaimpana vaihtoehtoa, jossa:

- Pienriitamenettelyssä käsiteltäisiin lähtökohtaisesti kaikki riita-asiat, joissa riidan kohteen arvo olisi enintään tietty euromäärää
- Riitautetut summaariset kanteet käsiteltäisiin pienriitamenettelyssä.
- Määrää, jolla hävinnyt asianosainen voitaisiin velvoittaa korvaamaan pienriitaasian voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, olisi rajoitettu voimakkaasti.
- Asian selvittäminen olisi nykyistä enemmän tuomioistuimen vastuulla.

KKV on lausunut asiasta aiemmin asian VN/28937/2021 yhteydessä.

Toimenpide-ehdotus 41

Pienriitamenettely olisi varteen ottava vaihtoehto kuluttajariitalautakunnan käsittelylle erityisesti tilanteessa, jossa on tarve kuulla todistajia tai saada osapuolia sitova päätös.

Summaarisen velkomuskanteen riitautuksesta aiheutuva kohtuuton kuluriski

Toimenpide-ehdotus 58

KKV kannattaa kulukaton asettamista tapauksille, joissa kantajan saatava on vähäinen ja joissa kantaja ilmoittaa asian selviksi ja riidattomiksi.

Summaarinen haastehakemus on usein niin pelkistetty, että velallisen on erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta ottaa sen perusteella kantaa vaatimusten oikeellisuuteen. Sen selvittäminen edellyttää vastaajalta kanteen riitauttamista, mikä aiheuttaa hänelle merkittävän kuluriskin. Käytännössä pelkkä lisäselvityksen pyytäminen on johtanut siihen, että velkoja siirtää asian asianajajan tms. hoitoon, jolloin myös kantajan oikeudenkäyntikuluvaatimus paisuu tilanteeseen nähden kohtuuttoman korkeaksi.

Summaarisissa velkomuksissa vastaajalla tulisi olla mahdollisuus pyytää kantajalta selvitys vaatimuksen perusteista (oikeustositseikat) ilman tästä aiheutuva kohtuutonta kuluriskiä. Kun kantaja väittää asiaa selväksi ja riidattomaksi, tulisi myös kanteen perusteiden tarkempi selvittäminen tapahtua vaivattomasti ja vähin kuluin kantajan itsensä toimesta.

KKV pitää tärkeää pyrkimystä siihen, että oikeusturvavakuutuksia kehitettäisiin siten, että ne huomioisivat asiakkaan oikeutetun intressin oikeudenkäyntiin myös vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden osalta.

Väärinkäyttömahdollisuuksien estäminen vakuuksilla ja ennakkomaksuilla

Toimenpide-ehdotus 59

Voimassa olevat prosessisäännökset eivät estä oikeuden väärinkäyttömahdollisuutta, kun kantaja on maksukyvytön. Pahimmillaan tällainen kantaja voi laittaa kerrallaan tuhansia perusteeltaan epäselviä

velkomuskanteita ja jatkaa kanteiden ajoa perustellusta kiistämisestä huolimatta. Näistä jutuista syntyy merkittävä oikeusturvaongelma yksittäisille kuluttajille ja huomattava työmäärä tuomioistumille. On tyyppillistä, että tällaisella yrityksellä ei ole kykyä maksaa tappiotilanteessa vastapuolen oikeudenkäyntikuluja eikä oikeuskäyntimaksuja. KKV antaa tarvittaessa lisätietoa tällaisista tapauksista.

Harva kuluttaja selviää itsenäisesti oikeudenkäynnistä eikä kuluttajalle ole taloudellisesti mielekästä hankkia maksullista oikeusapua, kun kantaja on todennäköisesti maksukyvytön. Kantajan kokonaisvaatimusten ollessa muutamia satoja euroja, on järkevämpää maksaa vaadittu summa kuin ryhtyä lopputulokseltaan epävarmaa oikeudenkäyntiin, josta aiheutuu varmuudella kuluja, vaivaa, ja henkistä kuormaa. On selvää, että näissä tilanteissa huomattava osa kanteen peruutuksista johtuu siitä, että velallinen maksaa tarkoituksenmukaisuussyistä velkomuskanteen mukaisesti, vaikka hän pitää velkaa perusteettomana. Todellinen syy kanteiden sillensä jäämiselle ei näy tuomioistuinten tilastoista.

KKV pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä kehitetään niin, että aikakin tilanteissa, joissa on syytä epäillä kantajan maksukykyä, kantaja veloitetaan vastaajan vaatimuksesta asettamaan oikeudenkäyntikulujen varalta vakuus. Velkojilta tulisi periä myös oikeudenkäyntimaksut etukäteen.

Painostus- ja shikaaniluonteiset velkomuskanteet ovat yleisiä. Vakuus oikeudenkäyntikuluilla ja ennakolta perittävä oikeudenkäyntimaksu ovat tehokkaita keinoja hillitsemään perusteettomien kanteiden vireille panoa ja ajoa.

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

Markkinaoikeutta koskevan sääntelyn ja oikeudenkäyntimenettelyn kokonaistarkastelu

Toimenpide-ehdotukset 88–89

KKV suhtautuu myönteisesti toimenpide-ehdotuksiin 88 ja 89 ja katsoo, että ne toteutuessaan selkeyttäisivät nykytilaa.

Toimenpide-ehdotus 90

Lausuntomme keskittyy alatyöryhmän 3:n toimenpide-ehdotusten osalta toimenpide-ehdotukseen numero 90 ja sen alkuosaan, jonka mukaan ”Kilpailu-asioissa ja muissa viranomaisen esityksellä vireille tulevissa asioissa selvitetään, tulisiko seuraamusmaksuesityksen tekemisen asemesta

viranomaisella olla toimivalta tehdä seuraamusmaksusta ensi asteen hallintopäätös, josta valitettaisiin tuomioistuimeen.”

KKV puoltaa lämpimästi sen selvittämistä, voitaisiinko ensiasteen päätökset kilpailuasioissa tehdä KKV:ssa. Kilpailunrajoituksia koskevien seuraamusmaksuasioden lisäksi selvityksen tulisi koskea myös yrityskauppalvonnallaan alaansa kuuluva asioita.

Seuraamusmaksun määräämistä koskeva toimivalta

Nykyisin KKV:llä on valtuudet määrätä kilpailunrajoitusten lopettamisesta ja asettaa ehtoja yrityskauppojen hyväksymiselle. Kilpailunrajoituksista määrättävistä seuraamusmaksuista ja yrityskauppojen kieltämisestä päättää markkinaoikeus viraston esityksestä.

Nykyinen menettely, jossa seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat käsitellään ensi asteen markkinaoikeudessa, on menettelyllisesti raskas ja aiheuttaa kaksinkertaista työtä, kun samat KKV:n jo kertaalleen perinpohjaisesti käsittelemät asiat kaikkine tosiseikkoineen ja oikeustositseikkoinen käsitellään alusta asti uudestaan markkinaoikeudessa. Tämä on tehotonta, kallista ja hidasta ja vie kohtuuttomasti sekä yhteiskunnan että yritysten resursseja.

KKV:n päätöstoimivalta seuraamusmaksua koskevissa asioissa tehostaisi ja nopeuttaisi kilpailuasioden käsittelyä ja säästäisi KKV:n, markkinaoikeuden ja asianosaisten yritysten resursseja, sillä jokainen vältetty oikeudenkäynti tai nykyistä rajatumpiin kysymyksiin keskittyvä oikeudenkäynti säästäisi kaikkien osapuolten aikaa ja työtä.

Yhtenä esimerkki nykyisen päätöksentekomallin epäkohdista voidaan mainita ns. sanottu yhteistarjousasia (MAO:530/2023). KKV esitti asiassa seuraamusmaksuja syksyllä 2021. Markkinaoikeuden päätös annettiin yli 2 vuotta myöhemmin. Tässä välissä yhden rikkomuksesta epäillyn yrityksen toiminta käytännössä lakkasi, minkä vuoksi yhtiölle ei voitu määrätä seuraamusmaksua. Epäiltyyn rikkomukseen liittyneen liiketoimintansa kyseinen yritys oli luovuttanut toiselle yritykselle jo ennen seuraamusmaksuesityksen tekemistä. Lopputuloksena yksi kilpailunrajoitukseen osallisista yrityksistä vapautui kokonaan seuraamusmaksusta vastoin lainsäätäjän tarkoitusta.

KKV:n ensiasteen päätöksentekotoimivalta ei aiheuttaisi ennakoimattomuutta tai oikeusturvaongelmia, sillä kilpailulakiin vuonna 2021 lisätyt seuraamusmaksun määrää koskevat yksityiskohtaiset säännökset takaavat seuraamusmaksujen ennakoitavuuden ja joka tapauksessa KKV:n päätöksestä voitaisiin valittaa.

Muutos helpottaisi ja tehostaisi myös ns. leniency-menettelyn (eli sakoista vapauttamis- ja niiden alentamisen menettelyn) käyttöä, sillä yritys tietäisi nykyistä varmemmin ja nopeammin, kuinka suureen alennukseen sen yhteistyö oikeuttaa. Tämä voisi lisätä kannustimia leniency-menettelyn laajempaan käyttöön ja siten tehostaa kartellivalvontaa.

Lisäksi muutos parantaisi kilpailuviranomaisten yhteistyötä (esimerkiksi aika-tauluja ja seuraamuksia koskevia keskusteluja) rajat ylittävässä kilpailunrajoitustapauksissa. Eri-ikäisten ja ristiriitaisten päätösten riskin pienenemisestä hyötyisivät myös rajoituksesta epäillyt yritykset.

Muutos mahdollistaisi myös sovittelumenettelyn käyttöönoton, mikä tarjoaisi yrityksille nopean ja kustannustehokkaan ratkaisuvaihtoehdon. Rikkomuksen myöntämällä yritykset voisivat välttää pitkät ja kalliit tuomioistuinprosessit ja saada nopeasti tiedon seuraamusmaksun lopullisesta määrästä. Sovintomenettelyn ansiosta KKV voisi tutkia useampia kartelleja. Tämä lisäisi kartellikiellon yleisestävää vaikutusta.

Yrityskauppojen kieltämistä koskeva toimivalta

Seuraamusmaksuasioiden lisäksi selvityksen tulisi koskea myös yrityskauppa-valvonnan alaan kuuluva asioita.

Yrityskaupan kieltoesityksen käsittely markkinaoikeudessa on sidottu erittäin tiukkaan määräaikaan, sillä päätös on annettava 3 kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Kieltoesityksenä markkinaoikeuteen etenevät yrityskauppa-asiat ovat tyypillisesti erittäin laajoja ja monimutkaisia taloudellisia kokonaisuuksia, joiden käsittely perinpohjaisesti tässä aikataulussa tuomioistuimessa on erittäin haastavaa.

Yrityskauppa-asiat kuormittavatkin markkinaoikeutta kohtuuttomasti, kun kirjallinen käsittely, tyypillisesti laaja suullinen käsittely ja tuomion kirjoittaminen joudutaan hoitamaan muutamassa kuukaudessa. Vertailun vuoksi todettakoon, että tyypillisesti tällaista asiaa on ennakkoneuvotteluineen käsitelty KKV:ssa vähintään 6–8 kuukautta, mutta markkinaoikeudelle asiaa tulee täysin uutena.

Kilpailulain mukaan markkinaoikeus voi kiellon sijasta hyväksyä myös osa-puolten tarjoamat sitoumukset, myös sellaiset sitoumukset, joita ei ole käsitelty virastoprosessissa eikä markkinatostattu. Sitoumusten markkinatostaus ja yksityiskohtainen määrittely ei kuitenkaan ole markkinaoikeuskäsittelyssä mahdollista ja sitoumusten hyväksyminen ilman niitä olisi vastoin kaikkia yrityskauppasitoumuksia koskevia kansainvälisiä suosituksia ja ohjeita.

Yrityskauppojen arviointi on ensi sijassa taloudellista tarkastelua, eikä tuomioistuin ole luontevien taho näiden asioiden ensiasteen päätöksentekijänä.

Kaiken kaikkiaan seuraamusmaksujen määräämistä ja yrityskauppojen kieltämistä koskevat KKV:n ensiasteen päätöksentekovaltuudet helpottaisivat KKV:n, markkinaoikeuden ja asianosaisten yritysten työtaakkaa, kun asioiden käsittelyprosessit olisivat nopeampia ja kustannustehokkaampia.

Lisähuomioita

Lisäksi voidaan todeta, että Suomessa monet hallintoviranomaiset tekevät jo nykyään toimialansa ensi asteen päätökset, ja eräillä hallintoviranomaisilla, kuten esimerkiksi tietosuojaviranomaisella on myös toimivalta määrätä seuraamusmaksuja.

Suomen nykyinen päätöksentekomenettely on kansainvälisesti poikkeuksellinen ja aiheuttaa tehottomuutta sekä epävarmuutta. Euroopan komissiolla ja lähes kaikilla muilla Euroopan kilpailuviranomaisilla on toimivalta päättää sekä seuraamusmaksusta että kilpailua rajoittavien yrityskauppojen kieltämisestä. Esimerkiksi Ruotsissa kilpailuviranomainen sai kilpailua rajoittavien yrityskauppojen kieltämistä koskevan toimivallan vuonna 2018 ja oikeuden määrätä seuraamusmaksun kilpailunrajoitusasioissa vuonna 2021. Käsityksemme mukaan kokemukset kilpailuviranomaisen ensiasteen päätöksentekovaltuuksista ovat Ruotsissa olleet myönteisiä.

Tietojemme mukaan EU-maista Suomen lisäksi ainoastaan kahdelta muulta kilpailuviranomaiselta puuttuu kokonaan toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen ja yrityskauppojen osalta Suomen lisäksi vain yhdeltä kilpailuviranomaiselta toimivalta kieltää yrityskauppoja.

Se, että KKV:llä olisi vastaava oikeus ensiasteen päätöksentekoon kuin komissiolla ja muiden EU-maiden kilpailuviranomaisilla, tehostaisi yhteistyötä komission vetämässä European Competition Network -verkostossa.

Julkisia hankintoja koskevat asiat

KKV pitää kannatettavana myös hankintalainsäädännön perusteella määrättäviin seuraamuksiin liittyen sen selvittämistä, tulisiko seuraamusesityksen tekemisen sijasta viranomaisella olla toimivalta tehdä seuraamuksista ensi asteen hallintopäätös, josta valitettaisiin tuomioistuimeen.

KKV toteaa kuitenkin, että kilpailulain ja hankintalakien perusteella määrättävien seuraamusten osalta lainsäädännön muutostarve tulee arvioida erikseen.

Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat

KKV ei ole osapuolena kilpailuoikeudellisissa vahingonkorvausasioissa. Siten KKV:lla ei siten ole vahvaa näkemystä siitä, missä tuomioistuimessa kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat tulisi käsitellä, mutta käsityksemme mukaan kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden käsittely siviilituomiois-tuimissa toimii nykyisin varsin hyvin.

Laki kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista kuten myös taustalla oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskeva direktiivi lähtevät systematiikaltaan siitä, että tyypillisesti vahingonkorvauskanteet seuraavat kilpailuviranomaisen lainvoimaista päätöstä. Tätä asetelmaa ei ole perusteltua muuttaa riippumatta siitä, missä foorumissa kilpailuoikeudellisia vahingonkorvausasioita käsitellään.

Menettelyn osalta KKV haluaa kuitenkin korostaa, että mikäli kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat siirrettäisiin markkinaoikeuteen, on olennaisen tärkeää, että niillä on kilpailunrajoitusasioiden käsittelystä erilliset prosessit. Yhteinen käsittely ei ole perusteltua, sillä se olisi hidasta, epätarkoituksenmukaista ja monimutkaista (eri osapuolet, eri oikeuskysymykset jne.).

Kuluttaja-asiamies markkinaoikeudessa

Toimenpide-ehdotus 89

KKV katsoo, ettei kuluttaja-asiamiehen vireille saattamia valvonta-asioita koskien ole tarpeen nykyistä tarkemmin säätää, mitä oikeudenkäynnin vireillepanokirjelmän tulee sisältää.

Toimenpide-ehdotus 90

KKV katsoo, ettei kuluttaja-asiamiehen vireille saattamisissa valvonta-asioissa ole tarvetta siihen, että kuluttaja-asiamiehellä olisi seuraamusmaksuesityksen tekemisen asemesta toimivalta tehdä seuraamusmaksusta ensi asteen hallintopäätös, josta valitettaisiin tuomioistuimeen.

Toimenpide-ehdotus 91

KKV kielto- ja hyvitysvaatimuksia tulisi voida käsitellä samassa prosessissa. Kuluttaja-asiamiehen nostamat kielto- ja hyvityskanteet käsitellään ns. kaksilinjaisessa menettelyssä. Jos samassa asiassa vaaditaan kielto- ja hyvitysvaatimusten lisäksi hyvitystoimenpiteitä, lainsäädännössä tällä hetkellä olevan sääntelyn mukaan tämä merkitsee kahta erillistä oikeudenkäyntiä. Kiellon määrittämisestä elinkeinonharjoittajalle yleisen kuluttajakollektiivin hyväksi päättää joko kuluttaja-asiamies tai markkinaoikeus. Hyvityksistä sen sijaan päättävät yleiset tuomioistuimet, ja ryhmäkanteita käsittelee ensimmäisenä asteena Helsingin käräjäoikeus.

Tämä tarkoittaa, että voimassa olevaa sääntelyä tulisi muuttaa esimerkiksi siten, että markkinaoikeus voisi kieltotoimenpidettä koskevan menettelyn yhteydessä ratkaista kuluttajaryhmään kuuluvien kuluttajien hyvitysvaatimukset tai että se voisi käsitellä kaikki kollektiiviset kuluttajahyvitysvaatimukset.

Samana asian käsittely kahdessa prosessissa pitkittää käsittelyä kohtuuttomasti sekä elinkeinonharjoittajan että kuluttajien näkökulmasta ja nostaa huomattavasti yhteiskunnan kustannuksia. Kuluttajien menetykset eräissä massahyvitystapauksissa ovat tyypiltään ja sisällöltään samanlaisia. Etenkin näissä tapauksissa on prosessiekonomisesti perusteltua, että kuluttaja-asiamies voisi yhdellä hakemuksella saada tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä lainvastaisen toiminnan kieltämisen että lainvastaisesta menettelystä koituneiden menetysten hyvittämisen. Tämä on jo nyt mahdollista tekijänoikeusasioissa, joissa kiellon määrittämisen yhteydessä voidaan tuomita hyvitys maksettavaksi.

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

KKV pitää tärkeänä, että oikeuspalvelut ovat kaikkien saavutettavissa kohtuullisin kustannuksin ja joutuisasti.

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

Toimenpide-ehdotus 136

KKV kannattaa ehdotusta, jonka mukaan luotoille annettaisiin yksilöllinen tunnus, joka säilyisi muuttumattomana koko luoton elinkaaren ajan ja kaikki tahot käyttäisivät samaa yksilöintitietoa luotolle. Tämä olisi myös velallisen etu, sillä se helpottaisi luoton seuranta ja tunnistamista, kun yksilöintitunnus pysyy muuttumattomana. KKV katsoo myös, että rekisteri, jossa luottoja ja niiden

elinkeinovaiheita koskeva tieto ilmenisi selkeästi auttaisi velallista hahmottamaan paremmin omien luottojensa tilan ja niiden siirtymisen eri elinkaarivaiheiden välillä.

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

Teknologian tehokkaampi hyödyntäminen prosesseissa päätöksenteon ja käsittelyn tukena

Toimenpide-ehdotus 63. ja 160.

Alatyöryhmä on todennut nykytilan olevan se, että oikeuslaitoksen järjestelmät ovat osin vanhentuneita ja uudet järjestelmät eivät kaikilta osin tue tehokasta työskentelyä tai laadukasta palvelua. Haasteena on, että järjestelmähankkeet ovat erillisiä eivätkä järjestelmät tue prosessiketjua. Tällä hetkellä teknologian hyödyntämisessä ollaan jäljessä.

Kuluttaja-asiamies on havainnut avustaessaan kuluttajia yleisissä tuomiois-tuimissa summaarisina asioina vireille pannuissa velkomusasioissa, että eri tuomioistuimet antavat hyvin erilaisia ratkaisuja samanlaisissa asioissa tai täyttävät lainmukaista tutkintavelvollisuuttaan hyvin vaihtelevasti. Tulkintaeroja on jopa saman käräjäoikeuden sisällä eri tuomareiden kesken. Syynä tähän on ilmeisesti, että tieto eri asiakokonaisuuksista ja niissä annetuista ratkaisuksista ei kulje käräjäoikeuksien välillä, koska järjestelmät ovat vanhentuneita ja eivät tue työskentelyä ja laadukasta päätöksentekoa.

Tätä taustaa vasten parannusta tilanteeseen toisi toteutuessaan toimenpide-ehdotusten 63. ja 160. mukainen tekoälyn nykyaikainen hyödyntäminen siten, että käräjäoikeuksilla ja muilla lainkäyttäjillä olisi käytettävissään yhteiset tietovarannot lainkäytön tueksi ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden seuraamiseen ja arvioimiseen.

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

-

Suurla Jari
Kilpailu- ja kuluttajavirasto