

Asia: VN/9183/2021

## **Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Edustajakanteita koskevat menettelyt vaihtelevat unionin eri jäsenvaltioissa sekä kieltojen että hyvitysvaatimusten osalta, ja ne tarjoavat eritasoista suojaa kuluttajille. Edustajakannedirektiivillä pyritään varmistamaan, että elinkeinonharjoittajat kaikissa jäsenvaltioissa noudattavat kuluttajien oikeuksia suojaavaa unionin lainsäädäntöä ja näin kilpailisivat markkinoilla samoin edellytyksin. Tavoitteena on myös parantaa kuluttajien oikeussuojaa ja aineellisen oikeuden toteutumista mahdollistamalla sellaisten vaatimusten esittäminen tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, joita ei muutoin saatettaisi tutkittavaksi oikeudenkäyntikuluriskin tai riittämättömien tietojen ja taitojen vuoksi. Edustajakannedirektiivin johdannon 10 kappaleessa todetaan myös tärkeä periaate kuluttajien oikeussuojan saatavuuden parantamisen ja elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten takeiden välillä. Myös direktiivin edellyttämässä kansallisessa sääntelyssä tämän tasapainon varmistaminen on tärkeä seikka.

Direktiivin tavoitteet ovat myös Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen kehittämisen kannalta hyvin ajankohtaisia ja merkittäviä ja siksi direktiivin tavoitteiden toteutumista on hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ja laajemminkin lainsäädännön ja oikeudenhoidon kehittämisessä tarpeen arvioida eikä vain tyytyä direktiivin täytäntöönpanon edellyttämään vähimmäissääntelyyn. Tarkemmat sääntelyn keinot ja sisältöratkaisut ovat luonnollisesti lainsäätäjän harkinnassa ja direktiivi jättää monissa kysymyksissä jäsenvaltioille varsin laajasti harkintavaltaa.

Direktiivi ja sen täytäntöönpanon edellyttämä sääntely ovat lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisiin kysymyksiin liittyviä ja prosessioikeudellisia säännöksiä. Lainsäädännössä ei ole näin kyse pääosiltaan perustuslaissa tai Euroopan unionin perusoikeusperuskirjassa säädettyjen perusoikeuksien rajoittamisesta. Tästä lähtökohdasta huolimatta ne ovat perusoikeusnäkökulmasta tärkeitä varsinkin perustuslain 21 §:n valossa ja sen toteuttamiseksi. Työryhmämietinnössä ei ole lainkaan arvioitu eri sääntelyvaihtoehtoja perusoikeusnäkökulmasta siten, että olisi pohdittu mikä toteuttaisi

tehokkaimmin muun ohella prosessiekonomia ja joutuisuus huomioiden, sekä kuluttajan että elinkeinonharjoittajien oikeudet ennakoitavaan ja häiriöttömään toimintaympäristöön mahdollisimman ennakoivasti ilman kalliita ja pitkiä oikeudenkäyntejä. Työryhmän luonnoksessa sääätämisyjärjestysperusteluiksi on tällaista pohdintaa pidetty tarpeettomana ja lisäksi työryhmä on kritisoinut perustuslain ja sen perusoikeussäännösten ylikorostamista varsinkin yksityis- ja prosessioikeudellisissa asioissa. Ylikonstitutionalisoitumista onkin sinänsä hyvä varoa.

Tästä huolimatta käsiteltävänä olevaan esitysluonnokseen sisältyy myös sisällöllisesti merkityksellisiä perusoikeusnäkökulmia. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tässä valossa, mikäli käytettävissä olevista sääntelyvaihtoehdoista toinen olisi joutuisampi ja/tai selkeästi edesauttaa kuluttajan oikeuksien toteutumista tuomioistuinmenettelyssä paremmin kuin toinen, tulisi vaihtoehtoja vähintäänkin lainsäädäntötyössä keskenään verrata ja avoimesti arvioida ja perustella valittu etenemistapa myös perusoikeusnäkökulma huomioiden. Tämä siitä huolimatta ja etenkin, koska edustajakannedirektiivi ei ole täysharmonisoiva ja on siksi suhteellisen väljä ja jättää jäsenvaltioille harkinnanvaraa täytäntöönpanossa. Direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös sallia oikeutettujen yksiköiden hakea tarvittaessa 4 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä (kielto- ja hyvitystoimenpiteet) samalla edustajakanteella. Jäsenvaltiot voivat säätää, että kyseiset toimenpiteet sisällytetään samaan päätökseen. Tästä näkökulmasta jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen osaksi arvioida sääätämisyjärjestysperusteluissa esitettävää uudelleen ja samalla todeta niissä kootusti myös Euroopan unionin oikeuden mukaisen liikkumavaran käyttö.

Edelleen olisi edellä mainittu huomioiden jatkovalmistelussa nähdäkseni perusteltua vielä arvioida tarkemmin muun ohella Kuluttajaliiton mietintöön antamassa lausumassa esiin nostettuja seikkoja prosessuaalisten sääntöjen ongelmallisuudesta nykyisessä ryhmäkannelaissa ja oikeudenkäymiskaassa kuluttaja-asioissa etenkin käsitteilyn joutuisuuden ja oikeudenkäynnin kustannusten näkökulmasta sekä oikeussystemaattisesti sinänsä hyvin perustellun kielto- ja hyvityskanteiden erottelun mahdollisia vaikutuksia prosessien kokonaisuuteen. Mainituilla seikoilla on nähdäkseni huomattava merkitys kuluttajien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta tuomioistuimissa. Direktiivin tavoite on nimenomaisesti mahdollistaa kuluttajille vaatimusten esittäminen oikeuksiinsa pääsemiseksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ilman kohtuutonta kuluriskiä ja oikeudellista tietotaitoa.

On perusoikeusnäkökulmasta ongelmallista, jos direktiivin tavoitteet tehokkaaseen oikeuksiin pääsemiseksi kuluttaja-asioissa jäävät toteutumatta sillä perusteella, että se edellyttäisi laajalaisempia muutoksia kansalliseen sääntelyyn, kun mitä on alun perin ajateltu. Tämä liittyy siihen, että laajemminkin suomalaisessa oikeudenkäytössä ongelmana ovat oikeudenkäyntien kestosta ja kuluriskistä johtuvat tosiasialliset esteet oikeussuojan saatavuudessa. Direktiivin tarkoituksena on osaltaan tuoda tähän toimivia ja tasapainoisia välineitä kuluttajien kollektiivisten intressien suojaamisessa.

Pidän myönteisenä esityksessä kuluttajan oikeuksien parantumista, kun kanneoikeutettujen piiriä laajennetaan. Kielto- ja hyvitysprosessit saattavat kuitenkin esitysluonnoksen perusteella jatkossakin yksittäisen kuluttajan näkökulmasta näyttäytyä kalliilta, monimutkaisilta ja aikaa vieviltä. Vaikka markkinaoikeus toteaisi toiminnan olleen lainvastaista ja kieltäisi sen, kuluttaja saa hyvitystä menetyksistään vain, jos elinkeinonharjoittaja suostuu siihen vapaaehtoisesti. Muussa tapauksessa hyvityksasia joudutaan käsittelemään uudessa prosessissa yleisessä tuomioistuimessa ryhmäkanteena tai yksittäisen kuluttajan ajamana kanteena. Tämä kestää useita vuosia ja edellyttäneen yksittäisen kuluttajan nostaessa kanteen oikeudellisen avun hankkimista, mitkä seikat osaltaan nostavat kuluttajan kynnystä prosessin käynnistämisestä oikeuksiinsa pääsemiseksi. Tähän nähden eri lähestymistapojen vertailu on mietinnössä sivuutettu hyvin lyhyellä viittauksella työryhmän mandaattiin todeten, että ”kansallisesti olisi ollut mahdollista tehdä enemmän muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, mutta tätä mahdollisuutta ei ole pidetty aiheellisena hyödyntää” (ks. s. 81 ja 83).

Totean toisaalta myös, että kaikkiin oikeuksiin liittyy myös väärinkäytön mahdollisuuksia. Jatkovalmistelussa on vielä kootusti tarpeen tarkastella, että ilmeisen perusteettomien edustajakanteiden ja direktiivin mukaisten oikeuksien väärinkäytön varalta Suomen oikeusjärjestyksessä on käytännön tasolla riittävän toimivat ja tehokkaat menettelyt.

Yksityiskohtaisempina huomioina totean, että direktiivin määritelmäsäännösten ja kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta annettavaksi ehdotetun lain 2 §:n ja osaksi ryhmäkannelain soveltamisen osalta merkityksellinen on kuluttajan yksilöllisen edun erottaminen kollektiivisesta edusta. Tätä harkittaneen vielä avattavan tarkemmin lain eri menettelyiden soveltamista ajatellen perusteluissa. Kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta annettavaksi ehdotetun lain soveltamisalaan ehdotetaan omaksuttavaksi dynaaminen viittaustapa direktiiviin ja sen liitteisiin, jolloin laki viittaa aina direktiivin voimassa olevaan liitteeseen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan PeVL 5/2013 vp tätä niin sanottua viittaustekniikka direktiivin täytäntöönpanossa ja kehottanut välttämään sitä. Lausunto koskee kuitenkin erityisesti asetuksenantovaltuutta ja sitä, että laintasaisen perussääntelyn vaatimukset täyttyvät ja toissijaisesti sitä, että tieto voimassa olevasta sääntelystä välittyy. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kysymystä sääntämisyjärjestyskysymyksenä. Nyt käsillä olevassa asiassa dynaamiselle viittaukselle on sinänsä asianmukaiset perusteet ja muutenkin unionin oikeuden nykyisessä kehitystilassa voidaan olettaa ja edellyttää, että tietoa unionin oikeudesta on saatavilla suomeksi ja ruotsiksi unionin virallislähteistä. Tämä sääntelytapa on kuitenkin perusteltua harkita vielä myös sääntämisyjärjestysperusteluissa ja myös siltä osin, että kyse on asiallisesti osaksi viranomaisten toimivaltaan vaikuttavasta sääntelystä, jota koskevat perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukset.

Rouhiainen Petri  
Oikeuskanslerinvirasto