

Asia: VN/9183/2021

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliitolta lausuntoa edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:8).

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskeva hanke liittyy laajempaan access to justice -tematiikkaan. Kyseistä tematiikkaa on konkretisoitu keskustelussa kollektiivisten prosessimuotojen sääntelyn käytännöllisistä ratkaisuvaihtoehdoista, jotka ovat nytkin lainvalmistelutoimien kohteena. Suomalaisesta keskustelusta on syytä nostaa esille ainakin Risto Koulun lähivuosien julkaisuja .

Koulun mukaan 1.10.2007 voimaan tullutta ryhmäkannelakia voidaan access to justice -periaatteen näkökulmasta pitää lähinnä ”toivotaan, toivotaan” -lainsäädäntönä, jonka valvomiseen tai seurantaan ei uhrata resursseja eikä intressitahoilla ole suoraa aloiteoikeutta sen enempää kuin mahdollisuutta vaikuttaa kuluttaja-asiamiehen päätöksentekoon. Ainoana kanteeseen oikeutetulla viranomaisella ei ole asianajollisia eikä taloudellisia voimavaroja ryhmäkanteiden menestykselliseen ajamiseen, ja intressinhaltijoiden ainoa keino on lähinnä julkisuudella painostaminen.

Innovatiivisille kollektiivisten prosessimuotojen sääntelyratkaisuille on tarvetta. Erityisesti alustatalouden voimakas kehittyminen on aiheuttanut riskin ei-toivottujen markkinailmiöiden skaalautumisesta uuteen mittakaavaan. Kolmannen sektorin eli aatteellisten yhdistysten valjastaminen, laissa tarkoin säännellyin edellytyksin ja rajoituksin, huolehtimaan kulut-tajia suojaavasta kollektiivisesta lainkäytöstä, on tässä yhteydessä mielenkiintoinen.

Vaikka historia on antanut aiheen suhtautua skeptisesti siihen, että myöskään EU:n tasolta voitaisiin odottaa varteenotettavia kollektiivisen lainkäytön sääntelyratkaisuja , näyttää nyt

täytäntöön pantavana oleva edustajakannedirektiivi edustavan uudenlaista ajattelua. Perustellusti voidaan kuitenkin kysyä, tuleeko access to justice -periaatteen näkökulmasta mikään olennainen muuttumaan niillä lähinnä teknisluonteisilla toimenpiteillä, joilla edustaja-kannedirektiivi on mietinnön mukaan tarkoitus panna täytäntöön.

Kolmannen sektorin valjastamiseen huolehtimaan kuluttajia suojaavasta kollektiivisesta lainkäytöstä liittyy edellä mainittujen periaatteellisten ja temaattisten kysymysten lisäksi lukuisa joukko erityisesti yleisprosessioikeudellisia järjestelmätason kysymyksiä, joiden heijastusvaikutukset muualla lainkäyttöön tulisi tiedostaa ja hallita.

Suomen Asianajajaliitto esittää seuraavat havaintonsa edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmän mietinnöstä.

Kanteiden erillinen käsittely

Asianajajaliitto yhtyy Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:n näkemykseen siitä, että oikeusministeriön olisi syytä harkita lainsäädännön laajempaa uudistusta siten, että kielto- ja hyvityskanteet olisi mahdollista käsitellä yhdessä prosessissa. Direktiivi sallii sen, että direktiivin mukaiset kielto- ja hyvityskanteet käsitellään erillisissä prosesseissa, mutta kanteiden erillinen käsittely ei ole prosessiekonomisesti tai asianosaisten oikeusturvan kannalta järkevää.

Neuvotteluvollisuus

Mietinnössä neuvotteluvollitetta esitetään koskemaan vain viranomaisia niiden toimiessa oikeutettuina yksikköinä. Mietinnön mukaan neuvotteluvollisuus on osa viranomaisten neuvovaa ja ohjeistavaa toimintaa, jollaista veloitetta ei ole tarkoituksenmukaista asettaa oikeutettuna yksikkönä toimivalle järjestölle. Voimassa olevan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 3 §:n mukaisen toissijaisen kanneoikeuden käyttäminen ei edellytä järjestöiltä elinkeinonharjoittajan kanssa käytäviä neuvotteluja, mikä puoltaa mietinnössä valittua näkökantaa.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan asiassa olisi kuitenkin otettava huomioon myös prosessiekonominen näkökulma. Kuluttaja-asiamiestä koskevassa voimassa olevassa neuvotteluvollisuudessa ei ole kysymys pelkästään viranomaisen neuvovasta tai ohjeistavasta toiminnasta, vaan säännöksen tarkoituksena on myös sovinnollisuus ja prosessiekonomia.

Mietinnössä todetaan, että neuvotteluvollisuus saattaisi vaikeuttaa järjestöjen edustajakannejärjestelmän käyttämistä ja että kysymys neuvotteluelvoituksen täyttymisestä voisi oikeudenkäynnin edellytyksiä koskevassa seikkana tarkoituksellomalla tavalla tulla tulkittavaksi kieltotoimenpidettä koskevassa oikeudenkäynnissä. Asianajajaliitto ei kaikilta osin yhdy näkemykseen.

Asianajajaliiton näkemys on, että järjestöiltäkin olisi kohtuullista edellyttää resurssien käyttämistä neuvotteluvollisuuden täyttämiseen. Ei olisi myöskään kohtuutonta vaatia, että neuvottelua koskeva yhteydenotto olisi toimitettava todisteellisesti.

Mietinnön mukaan järjestöt voisivat käyttää asiamiehinään esimerkiksi asianajajia. Asianajajia velvoittavien tapaohjeiden mukaan asianajaja ei joka tapauksessa voi ilman erityistä syytä ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ilmoittamatta vastapuolelle asiakkaansa vaatimuksia ja varaamatta vastapuolelle kohtuullista harkinta-aikaa sekä tilaisuutta asian sovinnolliseen selvittämiseen. Tällaisessa tilanteessa neuvotteluvollisuus saattaisi tulla täytetyksi jo asianajajien tapaohjeiden noudattamisen kautta.

Direktiivin mukaan neuvotteluvollisuuden täyttämiseksi riittävää olisi pyrkimys neuvotteluihin, mikä seikka kuin myös puoltaa sitä, ettei neuvotteluvollisuuden asettaminen järjestöille heikentäisi kuluttajien oikeussuojaa.

Kuluttajakanteiden ja kuluttajajärjestöjen rahoitus

Asianajajaliiton näkemys on, että lähtökohtana on pidettävä riitarahoittamisen sallimista myös edustajakannemenettelyssä, koska riitarahoittamista ei ole muissakaan asioissa lainsäädännössä kielletty. Ottaen huomioon sen, että asianajajien tapaohjeiden mukaan, jos on erityistä aihetta, voidaan palkkio sopia myös määräosaksi siitä, mitä tehtävällä asiakkaalle saavutetaan, ei olisi kiellettävä myöskään sellaista riitarahoittajan palkkiota, joka määräytyisi voitetun korvaussumman perusteella.

Kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämisen edistäminen riitarahoittamisen sallimisen avulla on tavoitteena hyväksyttävissä. Riitarahoittamiseen liittyvien riskien toteutuminen lienee harvinaista, mutta Asianajajaliiton näkemyksen mukaan asiassa tulee silti pyrkiä tarkkaan sääntelyyn erityisesti, kun otetaan huomioon, että riitarahoittamisen sallimisen eksplisiittinen toteaminen lainsäädännössä ensimmäistä kertaa saattaa johtaa riitarahoituksen yleistymiseen muissakin asioissa. Direktiivin täytäntöönpanemisen jälkeen kanteiden rahoitusta ja rahoittamisen vaikutuksia on tärkeää seurata yleisemminkin, jotta mahdollisesti esille tulevia epäkohtia voidaan lainsäädäntötoimin poistaa.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ehdotetut rajoitukset riitarahoituksen käyttämiseen edustajakanteiden yhteydessä ja tuomioistuimille annettavat valtuudet puuttua epäkohtiin ovat perusteltuja, joskin osin puutteellisia tai tulkinnanvaraisia.

Mietinnön mukaan vaarana voi olla esimerkiksi perusteettomien kanteiden nostaminen kiristämisen, vahingoittamisen- tai hyötymistarkoituksessa. Tästä syystä rahoittaja ei saisi olla kanteen vastaajan kilpailija tai vastaajasta riippuvainen, eikä rahoittaja saisi vaikuttaa epäasiallisesti oikeutetun yksikön tekemiin prosessiratkaisuihin. Ongelmana voi olla myös eturistiriidat kantajan ja rahoittajan välillä, jolloin on varmistettava, ettei rahoittaja voi vaikuttaa kantajan päätöksiin kantajan intressin vastaisesti oikeudenkäynnin aikana.

Mietinnössä riskien toteutumisen ratkaisuksi ehdotetaan järjestöjen rahoituksen avoimuutta sekä järjestöjen velvollisuutta selvittää rahoitustaan, mikäli rahoituksen asianmukaisuudesta syntyy perusteltu epäily. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan valvontakeinojen riittävyttä on direktiivin täytäntöönpanon jälkeen seurattava ja tarvittaessa sääntelyä on tarkistettava.

Ennen kanteen nostamista laadittava rahoitussopimus ja sen ehdot itsessään saattavat aiheuttaa tilanteen, jossa rahoittajan, järjestön taikka asianmiehen edut kesken prosessin muodostuvat vastakkaisiksi, vaikkei prosessin aikana kukaan pyrkisi epäasiallisesti tehtäviin prosessiratkaisuihin. Olennaista olisi huomioida, että kiellettyjä olisivat myös sellaiset rahoitussopimukset, jotka vaikuttaisivat epäasiallisesti prosessin aikana tehtäviin ratkaisuihin taikka mahdollistaisivat sen, että rahoittaja kykenee epäasiallisesti vaikuttamaan prosessin aikana tehtäviin ratkaisuihin.

Mietinnössä todetaan, että järjestöön eivät saisi vaikuttaa sellaiset ulkopuoliset rahoittajat, joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen intressi. Toteamus on tulkinnanvarainen, sillä ulkopuolisella rahoittajalla lienee useimmiten taloudellinen intressi kanteen nostamiseen, koska rahoittajien liiketoiminta perustuu kanteesta saatavaan hyötyyn. Lainvalmistelussa tulisi tehdä selväksi, että kiellettyä olisi edellä mainituin tavoin vain esimerkiksi kilpailijan vahingoittamiseen liittyvä taloudellinen intressi eli epäasiallinen taloudellinen intressi. Selvää tulisi olla myös se, etteivät esimerkiksi järjestöt, joilla on poliittisia kytköksiä, voi toimia riitarahoittajina.

Mietinnön mukaan myös joukkorahoitus riitarahoittamisen keinona olisi sallittua. Asianajajaliiton näkemys on, ettei lainsäädännössä ole syytä erotella sitä, että minkälaiset vaihtoehdot ovat mahdollisia, kun asianmukainen ulkopuolinen rahoittaminen ylipäätään olisi sallittua. Joukkorahoituksen osalta vaarana voi olla, että rahoituksen asianmukaisuuden tai läpinäkyvyyden valvonta osoittautuu vaikeaksi, mutta toisaalta joukkorahoituksessa yksittäisen rahoittajan vaikuttamismahdollisuudet ovat yleensä vähäiset.

Rahoituksen asianmukaisuuden tutkiminen oikeudenkäynnin aikana edellyttää mietinnön mukaan perusteltua epäilystä rahoituksen lainvastaisuudesta. Mikäli oikeutetun yksikön yksittäisen kanteen

rahoittaja ei ilmene järjestön yleisesti ja yleisellä tasolla ilmoittamista tiedoista, epäselväksi jää, että olisiko tuomioistuimen tällaisessa tilanteessa vastapuolen pyynnöstä kehotettava järjestöä toimittamaan selvitys kanteen rahoituksesta. Jos perustellun epäilyksen edellytys ei tällaisessa tilanteessa täyttyisi, kanteen vastaajalle ei jäisi tehokkaita keinoja selvittää rahoituksen asianmukaisuutta.

Opt in vai Opt out -menettely

Direktiivin mukaan kansallisessa lainsäädännössä ei voida edellyttää, että yksittäisten kuluttajien olisi ilmoittauduttava osallistumisestaan kieltotoimenpidettä koskevaan kanteeseen, jotta he voisivat hyötyä siitä. Hyvityskanteiden osalta muissa kuin rajat ylittävissä tapauksissa puolestaan voidaan kansallisesti soveltaa joko Opt in tai Opt out -menettelyä. Nykyisessä ryhmäkannelaissa ryhmäkanteeseen osallistuminen ryhmän jäsenenä edellyttää ilmoittautumista (Opt in).

Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry toteavat, että Opt out -menettely olisi ollut kuluttajien oikeussuojan kannalta tehokkaampi tai kevyempi menettelytapa. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan olennaista kuitenkin on, että rajoittaako Opt in -pohjainen menettely hyvityskanteiden osalta tosiasiasa järjestöjen toimintamahdollisuuksia siten, ettei edustajakannetta olisi mahdollista ajaa.

Asianajajaliiton näkemys on, kuten mietinnössä todetaan, ettei Opt out -menettelyssä aina ole ilmeistä, ketkä kuluttajat kuuluvat edustettujen kuluttajien ryhmään. Opt in out -menettely on tältä osin selkeämpää. Lisäksi siltä osin kuin järjestöt tietyin edellytyksin tulevat saamaan mahdollisuuden nostaa hyvityskanteita, kysymys on merkittävästä muutoksesta suomalaisen oikeusjärjestelmään, mistä syystä ei ole kohtuutonta edellyttää resurssien käyttämistä myös edustettujen kuluttajien ryhmän keräämiseen ja määrittelyyn ehdotetussa lainsäädännössä edellytetyllä tavalla.

Edellytykset oikeutetuksi yksiköksi nimeämiseen

Edellytyksenä oikeutetuksi yksiköksi nimeämiselle olisi, että yhdistyksellä tulee olla ollut tosiasiallista julkista toimintaa vähintään 12 kuukautta ennen nimeämistä koskevan hakemuksen tekemistä. Järjestöllä olisi oltava myös riittävästi asiantuntemusta omalta alaltaan ja kokemusta edunvalvonnasta. Järjestöllä tulisi myös olla sellaista osaamista, jonka perusteella se pystyisi arvioimaan kanteiden menestymisen mahdollisuuksia.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan järjestön toimintaa tulisi tässä yhteydessä pitää vakiintuneena vasta, kun järjestöllä on ollut tosiasiallista julkista toimintaa vähintään 24-36 kuukautta. Edustajakannemenettelyssä on toteutuessaan kysymys laadultaan ja laajuudeltaan merkittävästä

kanteesta, eikä mainittua vähempää aikaa toimintaa harjoittanutta järjestöä voida pitää tässä suhteessa pitää tarpeeksi vakiintuneena tai asiantuntevana.

Riskinä voi olla myös, että järjestö perustetaan vain tulevaisuudessa nostettavaa edustajakannetta varten. Sinänsä tämä ei vielä tarkoittaisi sitä, että järjestö olisi perustettu epäasiallisin perustein. Ehdotettu sääntely joka tapauksessa mahdollistaa sen, että järjestö perustetaan (tai kilpailija välillisesti perustaisi) järjestön esimerkiksi hyötymis- tai vahingoittamis-tarkoituksessa. Mietinnön mukaan järjestön nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi myöskään Ad hoc -periaatteella ei ole mahdollista, mikä puoltaa vakiintuneisuuden kynnyksen asettamista korkeammalle.

Asianajajaliitto huomauttaa lisäksi, että ehdotettu sääntely ei anna vastausta sille, että miten oikeudenkäynnissä tulee menetellä, mikäli kesken edustajakannemenettelyn oikeusministeriö peruuttaa järjestön nimityksen oikeutetuksi yksiköksi sillä perusteella, ettei järjestö enää täytä nimeämislain laissa asetettuja vaatimuksia.

Toivonen Milla
Suomen Asianajajaliitto