

Lausunto

31.03.2022

Asia: VN/9183/2021

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Kuluttajaliiton lausunto edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta mietinnöstä

VN/9183/2021

Kuluttajaliitto Konsumentförbundet ry (jälj. Kuluttajaliitto) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta mietinnöstä. Kuluttajaliitto osallistui mietinnön valmistelleen työryhmän työskentelyyn ja jätti mietintöön yhteisen eriävän mielipiteen yhdessä kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa sekä oman täydentävän lausuman. Niissä esitetyn mukaisesti Kuluttajaliitto katsoo, että edustajakannedirektiivi on kuluttajien oikeussuojan parantamisen näkökulmasta merkittävä ja se tuo mukanaan myös Suomeen kauan odotetun mahdollisuuden kuluttajajärjestöille ajaa kuluttajien oikeuksien toteutumista ryhmäkannemuotoisessa prosessissa. Valitettavasti mietinnössä ehdotetut ratkaisut eivät kuitenkaan toteuta direktiivin tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla, eikä kuluttajien oikeussuoja näin ollen tosiasiallisesti tehostu merkittävästi nykyisestä.

Kuluttajaliitto pitää erittäin valitettavana sitä, että työryhmän tavoite ja tehtävä oli määritelty siten, että edustajakannedirektiivin täytäntöönpano tuli toteuttaa olemassa olevan lainsäädännön pohjalle tarkoituksenmukaisin muutoksin. Tätä työryhmässä tulkittiin tiukasti siten, että ehdotettiin tehtäväksi vain välttämättömät muutokset nykylainsäädäntöön. Tämä johti siihen, ettei työryhmän mietinnössä esitetä oikeastaan laisinkaan muutoksia nykyisiin prosessuaalisiin sääntöihin, joita ryhmäkannelainkin osalta noudatetaan. Nykymuotoista ryhmäkannelakia ei voida pitää kuluttajien kannalta erityisen toimivana ja tehokkaana oikeusturvana, sillä sen perusteella ei ole koskaan käsitelty yhtään kannetta tuomioistuimessa. Lain vaikuttavuus on perustunut kanneoikeuden omaavan kuluttajansuojaviranomaisen mahdollisuuteen käyttää ryhmäkannetta pelotteena

elinkeinonharjoittajan kanssa käymissään neuvotteluissa. Kanneoikeuden nyt laajentuessa järjestöihin on huomioitava, ettei järjestöillä ole samanlaista asemaa elinkeinonharjoittajiin nähden kuin valvovalla viranomaisella.

Direktiivi olisi mahdollistanut ns. opt out -menettelyn käyttöönoton hyvityskanteiden osalta, mitä on pidetty laajasti kuluttajajärjestöjen toimesta tiukkaa opt-in -menettelyä tehokkaampana ja tarkoituksenmukaisempana monien kuluttaja-asioiden ajamisessa tuomioistuimissa. Opt out -menettely mahdollistaa kanteiden joustavamman ajamisen ja laajemman kuluttajaryhmän etujen puolesta toimimisen ilman, että jokainen kuluttaja tarvitsee yksilöidä jo prosessin alkuvaiheessa. Ryhmäkannelaki ja oikeudenkäymiskaari kuitenkin perustuvat Suomessa varsin tiukasti määriteltyyn opt in -menettelyyn. Kuluttajaliitto katsoo, että direktiivin tavoitteita ja tarkoitusta olisi voitu toteuttaa esitettyä paremmin valmistelemalla sellaiset säädösmuutokset lainsäädäntöön, että opt out tai vähintäänkin ns. myöhäinen opt in olisi ollut mahdollista edustajakannelainsäädännön mukaisten hyvityskanteiden käsittelyn osalta. Useissa Euroopan unionin jäsenmaissa on päädytty tai ollaan päätyvässä kuluttajien kannalta tehokkaampiin prosessuaalisiin ratkaisuihin, joista Suomessakin voitaisiin ottaa oppia.

Direktiivi jättää jäsenvaltioiden harkintaan myös sen, käsitelläänkö direktiivin mukaisia kiello- ja hyvityskanteita erillisissä prosesseissa vaiko yhdessä. Kuluttajaliitto katsoo, että ainakin joiltain osin olisi ollut syytä harkita prosessien yhdistämistä. Prosessiekonomisesti sekä oikeusprosessin keston näkökulmasta ja siten kuluttajien tehokkaamman oikeussuojan toteuttamisen kannalta mietinnössä ehdotettu toteuttamistapa on nähdäksemme valitettava. Markkinaoikeusprosessi eli kieltomenettely mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen kestää yleensä kahdeksasta kuukaudesta muutama vuoteen. Ryhmäkanteen käsittely lainvoimaisen kiellopäätöksen jälkeen vie todennäköisesti muutaman lisävuoden, vaikka kanne nostettaisiin samanaikaisesti kiellohakemuksen vireille panemisen kanssa. Näin ollen kuluttajien menetyksen käsittely ja hyvitysten saaminen kestää pahimmillaan yli viisi, jopa lähemmäs kymmenen vuotta. Kuluttajien menetykset monissa direktiivin soveltamisalan mukaisissa vahinkotapauksissa ovat tyypiltään ja sisällöltään samanlaisia kaikkien kuluttajien osalta. Etenkään näissä tapauksissa ei ole prosessiekonomisesti perusteltua käydä kahta erillistä prosessia hyvityksen vahvistamiseksi kullekin joukkoon kuuluvalla kuluttajalle.

Kuten eriävässä mielipiteessämme todetaan, osa kuluttajien joukkovahinkotapauksissa voi myös olla varsin yksinkertaisia ja kuluttajille kuuluva hyvitys on saatettu määritellä tarkemmin jo säännösten tasolla. Erityisesti EU-kuluttajalainsäädäntöön sisältyy jo useita tällaisia säännöksiä. Markkina- ja sopimusoikeudellinen suoja eivät siis enää ole niin jyrkästi toisistaan erillään kuin aiemmin ja siksin yhdistetty käsittely voisi olla varsin perusteltua.

EU-oikeudessa kuluttajansuojasäännökset ovat pääsääntöisesti pakottavia kuluttajan hyväksi eli säännösten vastainen sopimusehto on tehoton silloin, kun se poikkeaa pakottavasta lainsäädännöstä kuluttajan vahingoksi. Sopimusehtodirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa kuluttajan kannalta kohtuuton ehto on mitätön eli koko sopimusehto tulee jättää huomiotta. Esimerkiksi kuluttajaoikeusdirektiivin perustuvan KSL 2 luvun 10a §:n 2 momentin mukaan kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa lisämaksuja, jos niihin ei ole annettu nimenomaista suostumusta. Jos hyvitysten sisällöstä ei sen sijaan ole ennakkotietoa tai säännökset eivät anna selkeää ohjetta seuraamuksista, hyvityksiä koskeva erillinen prosessi on tarpeen, ellei neuvotteluratkaisuun päästä.

Tällöin voi kuitenkin käydä niin, että lainvastaisesta toiminnasta hyötynyt elinkeinonharjoittaja ei välttämättä joudu suorittamaan hyvityksiä, koska oikeutettujen yksiköiden resurssien käytön kannalta kaksi erillistä, raskasta prosessia rajoittaa käytännössä toimintamahdollisuuksia niin, että ryhmäkannetta ei ole enää mahdollista ajaa.

Edustajakannedirektiivi lähtee ennen kaikkea siitä, että kuluttajajärjestöillä tulee olla aktiivinen rooli sen varmistamisessa, että asiaankuuluvia unionin oikeuden säännöksiä noudatetaan. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee turvata oikeutetuiksi yksiköiksi nimetyille järjestöille tosiasialliset mahdollisuudet edustajakanteiden ajamiseen kuluttajien puolesta. Menettelyihin liittyvät kulut eivät saa estää oikeutettuja yksiköjä nostamasta kanteita. Direktiivissä ei säädetä suoraan, mitä tällä tarkoitetaan, mutta perustelutekstien mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tätä velvollisuutta muun muassa suoralla rahoituksella, oikeudenkäyntimaksujen alentamisella tai oikeusapua tarjoamalla. Kuluttajaliitto on pettynyt siihen, ettei mietinnössä ehdoteta mitään näistä. Järjestöjen tosiasialliset mahdollisuudet puolustaa kuluttajien etuja ja oikeuksia jäävät tämän vuoksi huomattavan rajallisiksi muodollisista mahdollisuuksista huolimatta.

Kolmannen tahon ulkopuolisen rahoituksen mahdollistaminen osana lainsäädäntöä on tärkeä ja hyvä asia, mutta tällainen rahoitusmalli on Suomessa varsin tuntematon ja minkäänlaisia takuita siitä, että tämäntyyppistä rahoitusta on järjestöjen saatavilla lainsäädännössä asetetuista tiukista ehdoista, ei ole. Laajan kuluttajien puolesta ajettavan oikeusprosessin toteuttaminen -etenkin esitettyssä prosessuaalisessa järjestyksessä, jossa kieltoasia tulee viedä markkinaoikeuden käsiteltäväksi ja hyvityskanne Helsingin käräjäoikeuteen- vaatii huomattavia taloudellisia resursseja, joita järjestöillä ei lähtökohtaisesti ole käytettävissään. Kuluttajaliitto katsoo siksi, että direktiivin tarkoitus jää tältä osin toteuttamatta kansallisessa täytäntöönpanossa Suomessa. Näkemyksemme mukaan järjestöjen tosiasiallisten toimintaedellytysten turvaamiseksi olisi tullut esittää konkreettisia toimia esimerkiksi julkisen rahoituksen järjestämisestä tai oikeusavun tarjoamisesta oikeutetuille yksiköille. Mietinnössä todetaan, että monet järjestöt saavat suoraa rahoitusta toiminnalleen valtiolta ja että tällä ikään kuin vastattaisiin direktiivin vaatimuksiin taloudellisten mahdollisuuksien turvaamisesta kanteiden ajamiseksi. Järjestöjen saama rahoitus on kuitenkin tarkoitettu niiden tavanomaisen toiminnan harjoittamiseen. Edustajakanteiden ajaminen on uusi tehtävä kaikille järjestöille, eikä kanteita pystytä rahoittamaan tavanomaisella rahoituksella. Järjestöjen saama valtionrahoitus on usein myös hankekohtaista, jolloin rahoituksen käyttö on tiukasti sidottu tietyn hankkeen toteutukseen.

Nyt ehdotetuilla prosessuaalisilla säännöillä ja prosesseihin liittyvällä huomattavan suurella kuluriskillä suomalaisten kuluttajajärjestöjen mahdollisuudet saada ulkopuolista riitarahoitusta edustajakanteiden ajamiseksi ovat vähäiset. Elinkeinoelämän esittämät ehdotukset kolmansien tahojen rahoituksen kieltämiseksi tai vielä esitettyäkin voimakkaammaksi rajoittamiseksi olisivat omiaan heikentämään kuluttajien oikeussuojan toteutumista entisestään. Tältä osin on huomioitava myös se, että mietinnössä ehdotetaan oikeutetuille yksiköille varsin tiukkoja lakisääteisiä kriteereitä (kaikkien kannetyyppien osalta), joka vähentää riskiä siitä, että kanteita nostettaisiin perusteetta tai haitan aiheuttamistarkoituksessa.

Edustajakannedirektiivi on mahdollisuus kuluttajien -erityisesti ns. heikoimpien kuluttajaryhmien- oikeussuojan tehostamiseksi, joka Suomessa ollaan osittain hukkaamassa. Edellä esitetyin

perusteluin oikeussuojan paraneminen uhkaa jäädä näennäiseksi. Mietinnön jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä sellaisten muutosten tekemiseen, joilla lakiehdotuksista saataisiin tosiasiaassa toimivampia ja tehokkaampia sekä joilla oikeutettujen yksikköjen taloudelliset mahdollisuudet perusteltujen kanteiden ajamiseen turvattaisiin.

Helsingissä 31. päivänä maaliskuuta 2022

Tiina Vyyryläinen

Vaikuttamistyön päällikkö, OTK

Vyyryläinen Tiina
Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry